

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DES ASSURANCES

CONTRE

LES ACCIDENTS DU TRAVAIL AGRICOLE

En Allemagne et en Autriche

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

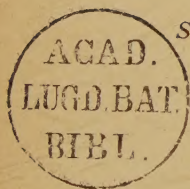
Sera soutenu le Jeudi 1^{er} Juin 1899, à 10 heures du matin

PAR

Albert GOBERT

Président : M. CAUWÈS.

Suffragants : { MM. JAY, *professeur.*
DESCHAMPS, *Professeur.*



REIMS

IMPRIMERIE A. GOBERT, RUE ROBERT-DE-COUCY, 4

1899

LES ASSURANCES
CONTRE
LES ACCIDENTS DU TRAVAIL AGRICOLE

En Allemagne et en Autriche

INTRODUCTION

I. — Etat de la Question des Accidents du Travail agricole
dans les divers Pays

§ I^{er}

NOTIONS SOMMAIRES SUR LE PROBLÈME DES ACCIDENTS
PROFESSIONNELS EN GÉNÉRAL ; SON ORIGINE. —
POSITION DE LA QUESTION A L'ÉGARD DE L'AGRICULTURE

La question des accidents du travail est, à notre époque, l'une des plus débattues du droit et de l'économie politique.

Le problème est de déterminer à qui devrait incomber juridiquement la charge des accidents survenus dans l'accomplissement d'un travail

salarié, et de quelle manière il convient d'acquitter la dette dont on peut être tenu, en vertu de la loi, à l'égard de la victime ou de ses survivants.

Jusqu'en ce dernier quart de siècle, la solution était des plus simple et ne souffrait en législation aucune difficulté. On s'accordait à voir là une question de pur droit civil, que l'on résolvait par la théorie de la responsabilité délictuelle ou quasi-délictuelle. Si un ouvrier était tué ou blessé au service d'autrui, il fallait, pour exercer utilement un recours pécuniaire contre le patron, faire la preuve que l'accident était dû à une faute, imputable à celui-ci.

Quant au paiement de l'indemnité qui pouvait en résulter au profit de la victime, il appartenait aux tribunaux de décider, dans chaque espèce, quelles étaient les mesures à prendre pour en assurer le service régulier.

C'est ainsi que depuis le droit romain se trouvaient universellement réglés en cas d'accident les rapports juridiques entre patrons et ouvriers. A peine peut-on signaler quelques légères divergences de détail entre les législations. Ainsi tandis que le droit germanique ne rend le patron responsable des accidents survenus par la faute d'un préposé, que dans le cas où lui-même a quelque reproche à se faire au sujet de son choix, la loi française présume de plein droit

cette responsabilité, qui n'admet même pas la preuve contraire.

Cette législation qui n'était en somme, répétons-le, qu'une application particulière de la théorie des fautes, n'avait donc au cours des siècles soulevé aucune critique.

Aujourd'hui quel changement ! Ce qui précédemment était considéré comme une juste et heureuse interprétation de la loi civile, s'est trouvé tout à coup dénoncé par une foule de bons esprits comme une hérésie juridique, créant pour les patrons comme pour les ouvriers une situation intolérable, et ayant la plus fâcheuse répercussion sur l'ordre social.

Comment expliquer ce revirement d'opinion ?

Sur ce point, l'accord n'est pas fait entre économistes.

Les uns en font surtout honneur à notre époque, en l'envisageant comme le résultat d'un sens moral plus affiné et d'une analyse plus exacte des rapports sociaux.

On considère, après l'accident, la situation respective du chef d'industrie et de la victime ou de sa famille, et on n'a pas de peine à démontrer que de part et d'autre cette situation est souvent très malheureuse.

Le patron a-t-il occasionné, par sa faute, l'accident dont un de ses ouvriers a été victime ?

Celui-ci ou ses survivants ont droit à une indemnité. Mais que de difficultés pour l'obtenir !

Il faut d'abord se rendre compte de la cause de l'accident. Bien souvent les intéressés se heurteront à une impossibilité, parce que cet accident n'aura rien laissé intact de l'état de choses antérieur. Et puis l'ouvrier est grièvement blessé, ou bien, en cas de décès, ses ayants droit sont absolument ignorants de l'aménagement de l'atelier. Comment s'assureront-ils de la faute de l'employeur ?

Encore il ne leur suffit pas de s'être fait à cet égard une conviction personnelle. Ils doivent rapporter au tribunal la preuve de cette faute. Or cette preuve repose bien souvent sur le témoignage des compagnons de travail : ceux-ci oseront-ils affronter le ressentiment du patron, en venant loyalement déposer contre lui en justice ?

Admettons même que la faute du patron soit aisément connue et que la preuve en soit facile à administrer. Il y a un procès à intenter. On en connaît les lenteurs, et l'on devine quelle peut être, dans l'attente du jugement, la misère de la famille privée de son principal gagne-pain.

Le patron n'est pas non plus toujours en mesure de payer l'indemnité à laquelle il a été condamné : nouvelle hypothèse où la famille ouvrière va se trouver dénuée de ressources.

En outre, dans tous les cas où le patron n'a rien à se reprocher, que l'accident provienne d'un cas fortuit, de la force majeure, d'une cause inconnue, de la faute, même légère, de la victime, celle-ci n'a aucune réclamation à élever.

En sorte que, dans un très grand nombre de cas, la victime ou ses survivants vont se trouver dans une noire misère. — Cette conséquence a surtout paru fâcheuse, et c'est principalement pour y obvier qu'on a pensé à rechercher si le principe d'où elle découle, peut se justifier au regard d'une sévère logique. Nous aurons tout à l'heure à indiquer et à critiquer les résultats auxquels cette étude a conduit les économistes et les jurisconsultes. Nous verrons qu'en dépit de la diversité des solutions, on a été à peu près unanime à reconnaître que la législation ancienne ne satisfait pas à l'équité, ou que du moins elle ne suffit plus aux conditions de la vie moderne. Pour le moment, retenons seulement ce fait de la priorité des difficultés pratiques sur les objections de principe.

En revanche, on pourrait croire que, pécuniairement tout au moins, les patrons n'avaient qu'à se féliciter d'un état de choses si préjudiciable à leur personnel. Il n'en est rien. Leurs réclamations étaient souvent non moins vives que celles des ouvriers. Ils reprochaient particulièrement à

la législation ancienne de compromettre leur situation financière par des indemnités considérables et imprévues.

De son côté, la société avait à souffrir elle-même des multiples froissements qu'engendraient entre les deux facteurs de la production, les procès en responsabilité.

— Une seconde opinion attribue le mouvement en faveur d'un droit nouveau, aux transformations industrielles réalisées au cours de ce siècle. Le développement du machinisme, en multipliant les causes d'accidents, surtout des accidents fortuits dont la responsabilité n'incombe à personne, en groupant les ouvriers dans des centres industriels populeux; a jeté, sans ressources, sur le pavé des villes où la vie est chère, des familles ouvrières chaque jour plus nombreuses, dont le sort misérable devait émouvoir aussi plus vivement la compassion publique.

— D'autres veulent ne voir là qu'un effet de la poussée socialiste, encouragée par un esprit public favorable aux ouvriers et aux malheureux.

— Il en est enfin pour faire valoir que l'assistance des pauvres, quelle que soit d'ailleurs la cause de leur misère (maladie, accident, infirmité, vieillesse), était autrefois mieux organisée et plus efficace qu'aujourd'hui. Les congrégations chari-

tables et le clergé séculier, qui étaient alors le principal instrument de l'assistance, possédaient de plus grands biens, avaient plus de liberté d'action, et ainsi pouvaient se montrer plus généreux. — Les ouvriers, du moins les ouvriers de métiers, n'étaient pas autant qu'aujourd'hui agglomérés dans des cités industrielles, où la misère est à la fois plus grouillante et plus ignorée, et par conséquent moins bien secourue. Et puis chaque corps de métiers pratiquait lui-même, par des institutions annexes, confréries ou autres, l'assistance mutuelle.

— Nous estimons qu'il y a dans chacune ou presque chacune de ces considérations une part de vérité, mais qu'aucune ne suffit à expliquer la soudaine apparition du problème nouveau.

Pour les difficultés de procédure, elles n'ont rien de spécial à notre époque ni à notre sujet. Les procès intentés contre les patrons pour cause d'accident se sont de tout temps dénoués de la même façon. Aujourd'hui encore, c'est la même procédure qui est appliquée, sans objection d'aucune sorte, à des espèces analogues, par exemple au cas d'accidents non professionnels.

Quant à la discussion de principes qui s'est engagée sur ce point, nous avons dit qu'elle a été consécutive des griefs dirigés contre la pratique ancienne. Elle n'a donc pu donner naissance au

problème qui nous occupe. D'ailleurs il est inadmissible que l'évolution économique ait pu produire un principe nouveau d'obligation. Ce qu'on peut dire seulement, c'est que le mode d'application d'un même principe peut varier afin de se plier aux transformations historiques et être tenu en harmonie avec les exigences de l'époque.

Les tendances humanitaires et socialistes n'ont pas la portée exclusive que les économistes orthodoxes leur assignent (1). La persistance et l'universalité du courant d'opinion qui s'est formé autour de cette question, démontrent péremptoirement qu'on n'est pas en présence d'un besoin factice, mais d'une nécessité réelle et urgente.

Les profondes modifications de l'outillage et du travail industriels, et leurs suites, ne peuvent non plus expliquer à eux seuls le désir d'une réforme, ni en légitimer la promulgation législative. Les accidents professionnels sont plus fréquents que par le passé, dit-on. D'accord. Mais en quoi cette proposition isolée peut-elle influencer sur le système en vigueur.

Il en est de même des déficiences de l'assis-

(1) Il en est même qui nient absolument l'influence socialiste. V. notamment *Journal de la Société centrale d'Agriculture de Belgique*, n° de mai 1896, p. 227.

tance publique et privée, dont l'impuissance sur bien d'autres points ne soulève pas les mêmes récriminations.

Mais s'il n'est pas exact d'attribuer uniquement à l'une ou l'autre des causes précédentes l'origine du problème des accidents, il n'en est pas moins vrai que c'est dans leur rapprochement et dans leur combinaison qu'il faut la chercher.

Les inconvénients de procédure, la misère imméritée d'innocentes victimes du travail se rencontrent beaucoup plus aujourd'hui par suite de l'utilisation de jour en jour plus fréquente des forces élémentaires, et surtout de la vapeur et de l'électricité. Ainsi les accidents dus au cas fortuit ou provenant de fautes légères se sont beaucoup accrus par le fait du danger inhérent aux machines. Egalement, en cas de faute du patron, le bouleversement de l'atelier est devenu tel bien souvent que la cause de l'accident est bien plus difficile à constater.

En même temps, la mauvaise organisation de l'assistance, débordée par des demandes toujours plus nombreuses, ne permet pas de secourir aussi aisément que jadis les victimes ou leurs familles.

Voilà comment, sous la pression de l'opinion publique plus impressionnable et l'action de partis politiques plus dévoués aux ouvriers, on s'est trouvé amené à regarder comme mauvaise et

fâcheuse la réalisation contingente d'un principe invariable.

Tels sont à nos yeux la nature et la genèse de la question des accidents du travail, envisagée de la manière la plus générale.

Puisque le problème ne consiste pas dans la substitution d'un principe à un autre principe, mais dans la recherche d'un nouveau mode d'application du principe ancien, qu'il faut mettre en harmonie avec les transformations modernes, avec la situation économique présente, on comprend que ce problème puisse se présenter sous un jour différent suivant les professions, car l'évolution contemporaine ne s'est pas produite pour toutes à un même degré ni de la même façon.

Il est une des branches de l'industrie qui se distingue des autres par des différences plus tranchées, à tel point que souvent on l'oppose, dans les classifications scientifiques et dans le langage courant, à l'industrie proprement dite. Nous voulons parler de l'agriculture.

Aussi la question des accidents ne va-t-elle pas se poser ici dans les mêmes termes qu'ailleurs, par suite des conditions tout à fait spéciales du travail agricole et de la situation particulière des ouvriers de l'agriculture.

Toutefois il ne faut rien exagérer. Nous ne nous trouvons pas en présence d'une question distincte

de la question générale des accidents professionnels, mais d'une variété d'un problème qui s'étendant à toutes les professions manuelles, comporte pour chaque groupe professionnel, occupant à ce point de vue une place à part, une solution en partie identique sans doute, mais aussi en partie différente. La réparation des accidents agricoles, se présentant sous un jour tout à fait anormal, constitue une variété anormale ; voilà tout.

Certains même ne veulent pas qu'il y ait en agriculture de question d'accident. Il faut s'entendre. Nous croyons qu'il existe bien en économie politique une question des accidents agricoles ; mais nous reconnaissons que cette question ne s'est pas posée directement et d'elle-même. Si l'agriculture était restée comme autrefois l'industrie presque exclusive de l'humanité, il est probable que même avec les applications récentes de la mécanique, on n'aurait pas pensé à rien changer aux errements législatifs et judiciaires du passé. Le milieu où cette question a pris naissance, c'est la grande industrie, car les inconvénients signalés s'y sont manifestés à leur plus haute puissance. La raison déterminante, la seule à bien dire, qui ait fait proposer pour l'agriculture une innovation en matière d'accidents, c'est l'inévitable extension à toutes les branches d'industrie d'une réforme qui n'avait été demandée

d'abord que pour certaines d'entre elles. Nous aurons l'occasion d'établir en effet qu'aucun criterium précis ne permet d'en limiter rigoureusement la portée à telle profession ou à telle partie d'une profession : que toutes les classifications de ce genre sont artificielles et sans fondement solide. En somme, il n'y a qu'un point de fait à examiner : la situation faite de nos jours aux ouvriers de telle industrie, en cas d'accident, est-elle malheureuse au point de nécessiter une réforme ? Or s'il est permis à ce point de vue d'établir entre les professions des démarcations artificielles, en législation c'est impossible. Cette innovation consistant finalement en une amélioration du sort des classes laborieuses, il était fatal qu'un jour ou l'autre, les ouvriers primitivement omis, les travailleurs agricoles en particulier, et leurs protecteurs, désintéressés ou non, viendraient en réclamer pour eux le bénéfice, bénéfice dont le caractère exceptionnel — par cela même qu'il repose sur des éléments d'appréciation fort discutables —, paraît au moins sujet à caution (1).

(1) Nous verrons tout à l'heure que c'est cette considération qui en Allemagne et en Autriche a décidé de l'extension de l'assurance au profit des ouvriers agricoles. C'est elle aussi qui est principalement mise en avant dans les autres pays. V. notamment *J. Off.* français, *passim* ; documents parlementaires suisses, *passim* ; *Bulletin du Conseil supérieur de l'Agriculture de Belgique*, sessions 1893-1894, p. 109. Accessoirement on émet la crainte que les ouvriers agricoles ainsi délaissés n'accélérent leur désolant exode vers les villes et les centres industriels. Cf. Sén., 3 mars 1898, *J. Off.*, p. 233.

En reprenant une à une les considérations émises tout à l'heure pour établir la genèse de la question des accidents, on peut démontrer qu'il n'en est pas une qui ne puisse s'appliquer, bien qu'à un moindre degré peut-être, aux différentes branches d'industrie, y compris l'agriculture.

Pour nous en tenir à celle-ci, qui doit seule maintenant nous occuper, n'y rencontre-t-on pas aussi, en cas d'accident, des difficultés et des lenteurs procédurières, avec toutes leurs fâcheuses conséquences, et n'y trouve-t-on pas de nombreuses victimes privées de secours réguliers (1) ?

Chez les petits exploitants agricoles, qui souvent sont tour à tour employeurs et salariés, des condamnations à de fortes indemnités doivent être particulièrement désastreuses. Il n'est pas jusqu'aux rapports sociaux, cependant plus faciles à

(1) Ainsi il résulte de la statistique générale des accidents de 1891 que les accidents de travail agricole dus en Allemagne à la faute du patron ne dépassaient pas 18, 20 p. 100. Et sous le régime de la responsabilité civile, combien même dans le nombre n'auraient pu faire l'objet d'une indemnité, par suite de l'impossibilité de prouver la faute de l'employeur. C'est ce qu'une statistique italienne nous fait pressentir ! Sur 211 cas examinés, 2 seulement ont donné lieu à une indemnité patronale. V. *Patronat d'assurance et de secours en cas d'accidents du travail. Les accidents du travail en 1883 et 1884 et la responsabilité des employeurs : rapport de la Commission d'enquête*, Milan, 1885, p. 30.

la campagne, qui n'éprouvent une certaine tension à la suite des procès d'accidents (1).

(1) Citons à l'appui le fait suivant, tel qu'il a été rapporté et commenté à la Société centrale d'agriculture de Belgique, par M. Léon T'Serstevens, lors d'une intéressante discussion relative à l'assurance contre les accidents du travail agricole.

M. L. T'Serstevens. — « Je pense que la question de l'assurance des ouvriers agricoles est une de celles qui intéresse au plus haut point... la paix sociale.

Je me permets de vous citer l'exemple suivant :

Il y a quelque temps, un ouvrier de ferme est victime d'un accident mortel. Le fermier entre en négociation avec la famille de son ouvrier, en vue d'indemniser, autant que possible, la veuve et ses enfants.

Les premières négociations avaient abouti ; il ne restait plus en litige qu'une formalité bien peu importante ; enfin le contrat devait être signé le lendemain.

Tout était donc réglé, lorsque surgit un avocat qui vient mettre le feu aux poudres. Il détermine les intéressés à ne pas signer et à porter l'affaire devant le Tribunal. On assigne le fermier et on lui demande 19.000 francs d'indemnité.

Le fermier travaille avec trois ou quatre chevaux, il est aidé par ses enfants et fait honneur à ses affaires. Mais s'il doit payer 19.000 francs, c'est la ruine pour lui ; il ne saurait pas réaliser cette somme. Donc, à quelque point de vue qu'on se place, la question est très grave. Cependant on plaide et le Tribunal déclare que l'accident est dû à la faute de l'ouvrier, qu'aucune indemnité ne lui est due et que le fermier n'a rien à payer.

Mais que résulte-t-il de cette décision ? C'est que la famille de l'ouvrier et celle du fermier, qui entretenaient les meilleurs rapports depuis des années, sont devenues des ennemies déclarées. De plus, la commune est divisée en deux partis opposés : d'un côté les partisans du fermier, et de l'autre ceux de l'ouvrier.

L'avocat de l'ouvrier est donc la seule personne qui a gagné quelque chose dans ce procès : en effet, il intervenait surtout pour exciter la haine des ouvriers contre les fermiers et jeter le trouble dans la localité, et il a réussi. (Applaudissements). »

Journal de la Société centrale d'Agriculture de Belgique.
Mai 1896, p. 222.

Le machinisme agricole a pris également une extension considérable.

Les tendances humanitaires ont fait sentir leur influence dans toutes les directions ; et le socialisme a pour caractéristique de ne point distinguer, dans ses revendications, entre les diverses professions.

L'assistance rurale est moins aussi que par le passé à la hauteur de sa délicate mission ; son organisation est déplorable ; elle a plus de misères à soulager et est moins que jamais en mesure d'y faire face. Par ailleurs, chacun sait que la propriété paysanne était rare dans la vieille Europe. La plus grande partie du territoire appartenait aux souverains, à la noblesse et au clergé séculier et régulier. En même temps, l'ouvrier agricole libre était une exception. Le travail était principalement servile ou quasi-servile ; c'est seulement aux confins de l'époque contemporaine que les travailleurs agricoles ont commencé à conquérir leurs franchises pour eux et pour la terre qu'ils cultivaient. On comprend que la question des responsabilités patronales n'avait guère à se poser alors, pas plus qu'à l'époque de l'esclavage romain. Le directeur de l'exploitation devait se considérer en quelque sorte comme possesseur plutôt que comme patron de ses ouvriers, lesquels n'étaient guère entre ses mains (nous

ne parlons que du point de vue économique) que des instruments de travail comme les autres : du moins ceux-ci y trouvaient-ils cet avantage qu'en cas d'accident, ainsi que dans toutes les circonstances malheureuses de leur existence, leur maître se croyait obligé de continuer à subvenir à leurs besoins. — En outre, c'est surtout à la campagne qu'avaient leur siège ces puissantes communautés religieuses, dont le renom de charité est venu jusqu'à nous. Leur contact immédiat avec les travailleurs des champs mettait ceux-ci à même de profiter amplement de leurs largesses. Tout cela a disparu aujourd'hui.

Et cependant, malgré ces raisons, nous persistons à douter que ce soit d'une cause intrinsèque qu'est née en agriculture la question des accidents, qu'elle s'est posée devant l'opinion publique et a préoccupé enfin les économistes et les législateurs. La preuve en est qu'aujourd'hui encore elle laisse les ruraux, les seuls intéressés après tout, bien froids et bien indifférents, ce qui ne serait pas s'il s'agissait d'une réforme indispensable et vitale.

C'est qu'en effet si les motifs d'une évolution législative se retrouvent ici, c'est avec beaucoup moins de force que dans la grande industrie. — Ainsi en est-il de l'usage des moteurs mécaniques,

beaucoup plus répandu ici que là (1). Il en résulte notamment que le facteur principal, le risque-accident, n'a pas subi en agriculture de variations aussi fortes que dans l'industrie.

D'ailleurs il est juste de remarquer que la prévoyance, jusqu'alors presque inconnue dans les milieux agricoles, a fait en notre siècle d'admirables progrès. Il y a surtout à signaler une merveilleuse floraison des sociétés de secours mutuels (2).

(1) Les statistiques de l'assurance autrichienne indiquent même que la diffusion des machines agricoles s'est considérablement ralentie, au moins dans ce pays. Ainsi en nous limitant aux cinq dernières années dont les résultats sont actuellement connus, on trouve les chiffres suivants :

	1892	1893	1894	1895	1896
Nombre d'exploitations fonctionnant au moyen de moteurs	88.499	95.404	125.259	134.138	137.557
Nombre de chevaux de force correspondants.	181.228	165.821	235.405	247.983	243.021
Nombre d'ouvriers types.	24.581	27.046	25.860	27.583	27.110

Par ouvriers-types (Vollarbeiter) on désigne des travailleurs fictifs représentant par tête exactement 300 journées de travail. Ce sont donc ces derniers chiffres qui donnent la mesure la plus exacte de l'emploi plus ou moins fréquent des machines. Il est aisé de se rendre compte que cet élément demeure à peu près stationnaire.

(2) Cf. Louis de Goy, *Nos Sociétés rurales de secours mutuels*; *Bulletin du Conseil supérieur de l'Agriculture de Belgique*, op. cit., p. 111 et 112. *Contra*, *Patronat d'assurance et de secours en cas d'accidents du travail*, op. cit., p. 29. L'enquête a révélé que pas une seule des victimes d'accidents agricoles considérées n'était membre d'une Société de secours mutuels.

Il nous semble donc acquis que la question des accidents agricoles ne s'est pas posée d'elle-même, mais plutôt par l'accession inévitable de toutes les classes d'ouvriers à une faveur sollicitée au début pour les seuls travailleurs de la grande industrie. Ce qui ne veut pas dire que l'agriculture n'ait pas à gagner elle-même à un changement de législation.

§ II

PROJETS ET ESSAIS DE RÉFORME

Le problème dont nous venons de donner la formule et d'exposer l'origine, comment le résoudre ?

Sur ce point, l'imagination des juristes et des législateurs s'est donné libre carrière. Presque unanimement d'accord sur la nécessité d'une réforme, ceux-ci ne s'entendent plus sur la manière d'y procéder. Nouvelle preuve qu'on a eu tort d'attribuer à des préoccupations théoriques, l'origine de la question.

Nous allons décrire sommairement chacun des systèmes proposés.

Une première théorie n'exige pas absolument l'intervention législative, bien qu'elle ait aussi

été réalisée de cette façon en Allemagne et en Suisse.

En France et en Belgique, au contraire, d'aucuns ont pensé qu'il suffirait d'une évolution de la jurisprudence pour obtenir un régime acceptable. On s'est dit que les questions de responsabilité en cas d'accident professionnel ressortissent du contrat de travail, qu'il faut donc les résoudre non pas en vertu des règles propres aux obligations délictuelles ou quasi-délictuelles, mais par celles des contrats. Il'y aurait, entre patron et ouvrier, une convention aux termes de laquelle le premier se fait envers le second garant de sécurité. En sorte qu'un accident survenant, ce ne doit plus être à l'ouvrier de prouver la faute du patron, mais à celui-ci d'établir qu'il a été mis, par une faute de l'ouvrier ou un cas de force majeure, dans l'impossibilité de remplir son engagement.

C'est le système du renversement de la preuve.

Au point de vue juridique, il ne paraît guère défendable. Qu'est-ce en effet que cette obligation de sécurité mise si facilement à la charge du patron ? Est-elle de l'essence du contrat, comme la chose et le prix dans la vente ? Non, une obligation de ce genre est tellement manifeste qu'on ne peut admettre que l'idée en soit venue aujourd'hui seulement à l'esprit des jurisconsultes. Elle n'est

pas non plus dans l'usage. Et on ne saurait davantage prétendre qu'elle résulte d'une stipulation, même d'une stipulation tacite, car où est le patron, où est l'ouvrier qui ait conscience de l'avoir souscrite.

L'application de ce système ne présente pas, il est vrai, certains des inconvénients relevés plus haut. Elle enlève à l'ouvrier le fardeau de la preuve, réputé trop lourd pour lui. Mais elle n'évite pas les irritants procès entre employeur et ouvrier, avec leurs lenteurs et leurs condamnations illimitées. Surtout elle laisse sans compensation les suites des accidents dus au cas fortuit ou à la force majeure.

La loi allemande de 1871 « sur la responsabilité civile » et la loi suisse de 1875 consacraient un système analogue. Elles ont donné de si mauvais résultats que la première n'a vécu que quelques années pour faire place à l'assurance obligatoire, et que la seconde va subir le même sort. De même en Belgique, l'interversion de la preuve, généralement consacrée par la jurisprudence, n'a nullement résolu la question, pour laquelle on cherche aujourd'hui une autre solution.

Un très grand nombre d'économistes ont cru trouver la clef du problème dans l'avènement d'un principe nouveau, le principe du risque professionnel, qui aujourd'hui paraît avoir rallié la

plupart des suffrages. On est arrivé à ce principe par deux voies différentes.

Dans une première conception, les accidents dus au cas fortuit, à la force majeure, à une cause inconnue, et même à la faute légère de la victime, doivent être l'objet d'une indemnité patronale. Ce sont autant de variétés d'un risque inhérent à l'exercice même d'une profession, sans en excepter les accidents provenant de la propre imprudence de la victime, laquelle, par l'accoutumance du danger spécial à sa profession, finit par en perdre le sentiment et par se départir de sa vigilance. Le patron devra dans tous ces cas une indemnité, « en tant que répartiteur naturel, entre les objets qu'il fabrique, de toutes les dépenses exposées dans la production » (1). Car le risque-accident devrait être prévu parmi les frais de production, comme un élément normal du prix de revient, et ainsi en dernière analyse être mis à la charge du consommateur.

D'autres voient dans le risque professionnel une résultante de l'évolution économique. A une situation nouvelle, créée par les transformations de l'outillage, il faut, disent-ils, une législation

(1) M. Félix Faure, Ch., 17 mai 1888, *J. Off.*, p. 1426; Cf. Schænborg, *Handbuch der Politischen Oekonomie*, t. II, p. 730.

nouvelle inspirée d'un principe nouveau. Le développement du machinisme a eu pour effet malheureux d'augmenter le nombre des accidents, surtout des accidents rentrant dans les catégories que nous venons d'énumérer. C'est le patron qui a tiré profit des perfectionnements de l'outillage : il doit en subir la contre-partie et supporter la charge du risque professionnel.

Notons une variante à l'exposé de cette opinion. Certains économistes, tout en se l'appropriant, arrivent à une conclusion différente. Jouant sur les mots, ils se prévalent de cette expression « risque professionnel », pour prétendre que la charge du risque incombe cumulativement aux deux facteurs de la production, maîtres et ouvriers, dont l'union, l'association constitue le groupe *professionnel*, la profession.

Nous croyons l'un et l'autre systèmes également dénués de valeur.

Rappelons-nous que le risque professionnel a été imaginé le jour où la législation précédente ayant été dans la pratique reconnue injuste ou tout au moins insuffisante, on a cherché un principe qui pût étayer les dispositions nouvelles qu'on avait le désir de voir consacrer : que cette recherche a donné le jour à plusieurs théories, dont chacune comporte elle-même plusieurs variétés. Ainsi les choses se sont-elles passées pra-

tiquement en Allemagne et en Suisse, lesquelles ayant d'abord adopté l'interversion de la preuve, et n'en ayant pas eu satisfaction, se sont alors rabattues sur le risque professionnel. Ce fait nous paraît tout particulièrement concluant.

Il est la condamnation flagrante de tous les prétendus principes de circonstance et de rencontre créés pour les besoins de la cause.

En fin de compte, tout principe de responsabilité est tiré de la loi morale, et comme celle-ci, doit être invariable et constant. Cette réfutation est absolument topique à l'encontre de l'évolution historique, car de tous temps, n'y a-t-il pas eu d'accidents professionnels dus au cas fortuit et à l'imprudence des victimes ?

Elle vaut aussi contre la théorie qui prétend voir dans le risque accident un élément du prix de revient. Et en ce cas, elle se complète d'une autre, tout aussi forte. On argumente par analogie d'autres risques assumés par l'industriel, tels que l'incendie des bâtiments, et, risque très voisin, les accidents de matériel. La prime d'assurance contre l'incendie, l'amortissement et les frais de réparation du matériel entrent en ligne de compte dans l'établissement des frais généraux ; pourquoi n'en serait-il pas de même des accidents survenus au personnel ?

A raisonner ainsi, on commet une double

inexactitude. Normalement, il est vrai, l'industriel comprend dans le prix de revient des marchandises qu'il a fabriquées, les dépenses dont on parle, et se les fait rembourser par le client. Mais c'est là un pur fait, dénué de conséquence juridique. Le patron n'est pas obligé d'agir de la sorte ; c'est simplement de sa part faire acte de sagesse. Encore est-il des cas où son intérêt bien compris lui commande de vendre à perte, et par conséquent de ne pas tenir compte de l'évaluation qu'il a pu faire.

Et puis, pour tout dire, il n'y a pas même raison de décider, ni d'analogie véritable entre les deux hypothèses que l'on compare. Le patron se fait, dit-on, rembourser le plus souvent par le consommateur les impenses de toute nature auxquelles a donné lieu l'élaboration d'un produit. Pourquoi ? Parce que ces impenses, il a dû les supporter par la force des choses, par le fait même de sa propriété sur la chose endommagée. Une machine fait explosion, on ne sait comment : évidemment il la remplace ou la fait réparer à ses frais, s'il n'aime mieux pourtant abandonner son exploitation ou une partie de son exploitation. Qui paierait en effet cette dépense à sa place ?

En va-t-il de même au cas d'accidents de personne ? Nullement. Ici ce n'est pas la chose du

propriétaire qui est atteinte. Celui-ci n'a pas subi un préjudice personnel.

Quoiqu'il en soit, cette théorie offre du moins le mérite — mérite voulu et cherché, nous l'avons vu — de faire disparaître la plupart des inconvénients reprochés à l'ancienne législation. Avec le risque professionnel, plus de procès en responsabilité et presque plus de victimes non secourues.

Aussi cette conception a-t-elle été consacrée ou se trouve-t-elle sur le point d'être consacrée par la plupart des législations, même par celles qui, dans une première étape, s'étaient fixées au système d'interversion de la preuve.

Seulement plusieurs Etats n'ont pas cru que le risque professionnel fût capable de se suffire à lui-même, et d'autres qui l'avaient pensé à l'origine, se sont vite aperçus de leur erreur. Pour produire ses heureux résultats, et ne pas balancer par de graves inconvénients les avantages qu'il procure, le risque professionnel — et c'est son irrémédiable condamnation — appelle un correctif ou plutôt un complément nécessaire dans l'obligation de l'assurance : les ouvriers doivent être assurés contre les suites du risque professionnel. Cette assurance, en même temps qu'elle offre aux ouvriers une garantie du paiement des indemnités éventuelles, empêche que les patrons soient écrasés par le service des fréquentes et onéreuses

pensions que le risque professionnel a pour effet de mettre à leur charge.

L'assurance obligatoire est donc l'aboutissant nécessaire de toute réforme législative relative aux accidents du travail.

Point n'était besoin de révolutionner le droit pour arriver à ce résultat. Nous proposons de l'assurance obligatoire une théorie autrement simple et aussi plus exacte.

Ce qu'on cherche, c'est un moyen légitime de faire payer aux patrons les primes de l'assurance de leurs ouvriers. Rien de plus facile, en vérité. En restant sur le terrain de la responsabilité civile, dont le principe nous paraît immuable et supérieur aux fluctuations du temps, on voit que ces primes devraient être payées, partie par les patrons, partie par les ouvriers : par les patrons, pour les accidents qui leur sont imputables et pour lesquels ils sont passibles d'indemnités ; par les ouvriers, pour tous les autres. Il s'agit donc de transférer aux patrons le règlement de cette portion de la prime qui correspond au risque de ces derniers accidents. Comment faire ? Il y a lieu de faire intervenir ici une notion du salaire, qui nous paraît profondément juste, et que l'on désigne parfois sous le nom de salaire-assurance. Le salaire se compose de deux éléments : le salaire proprement dit, qui doit servir

à la satisfaction des besoins ordinaires et courants ; et une prime d'assurance, destinée à faire vivre l'ouvrier et les siens lorsqu'un malheur vient le priver, d'une manière passagère ou permanente, de sa capacité de travail.

Or cette prime, pour être efficace, pour répondre à son but, doit être réellement versée à une caisse d'assurance. Ce n'est pas ce qui arrive communément, l'expérience malheureusement le prouve. Si à une époque donnée, pour des motifs dont il est juge, l'Etat estime qu'il est de l'intérêt public qu'un versement ait lieu : aux ouvriers et même à leurs patrons qui, pour leur malheur, négligent fréquemment d'assurer leur responsabilité civile, on imposera l'assurance obligatoire, comme une mesure de haute prévoyance.

Les primes pourront être payées par le patron seul, soit qu'il soit formellement autorisé comme en Autriche à retenir sur la paie de ses ouvriers la prime d'assurance, en tout ou en partie ; soit, comme en Allemagne, qu'il ait seulement la facilité, que personne ne peut lui enlever, de diminuer désormais le salaire de ses ouvriers d'un élément qui ferait double emploi avec l'assurance contractée en leur faveur. Qu'on ne dise pas que cette éventualité est purement chimérique. L'expérience des assurances allemandes témoigne au contraire que c'est « parce que celles-ci sont... à

la charge des patrons, que les salaires (agricoles)... ne se sont pas élevés davantage. » (1)

Ce système, dont nous ne donnons qu'une succincte ébauche, échappe à toutes les objections victorieusement opposées aux autres théories. Elle a aussi le mérite de faire rentrer l'assurance-accidents dans le même plan que les autres assurances ouvrières, lesquelles s'inspirent des mêmes considérations que celles que nous venons d'indiquer, et ne distinguent pas entre les risques professionnels et non-professionnels. Comme l'assurance obligatoire constitue une mesure de prévoyance, on comprend également que la loi allemande y ait pu assujettir certains chefs d'exploitations agricoles pour qui les questions de responsabilité ne se posent pas et qui ne devraient point, dans tout autre système, être astreints à l'assurance.

Agriculture. — Dans quelle mesure, les exploitations agricoles ont-elles été comprises dans le mouvement législatif que nous venons d'esquisser ?

Il serait trop long et d'ailleurs sans intérêt

(1) G. Blondel. *Etudes sur les populations rurales de l'Allemagne et la crise agraire*. Paris, 1897, p. 61.

d'examiner quelle part leur a été faite dans chacun des nombreux projets et propositions de loi, émis un peu partout pour régler la question des accidents.

Qu'il nous suffise de dire qu'on s'est arrêté à l'un ou l'autre de ces trois systèmes :

L'un qui assimile complètement les travaux agricoles aux travaux industriels pour soumettre les uns et les autres à l'innovation législative ;

Un autre qui prend exactement le contrepied du précédent et exclue d'une manière absolue les travaux agricoles du régime nouveau ;

Enfin un système intermédiaire qui distingue à ce point de vue entre les différents travaux agricoles suivant un criterium variable, mais néanmoins basé le plus souvent sur le fait de l'emploi ou du non-emploi de certaines machines.

Beaucoup d'auteurs des projets se rattachant aux deux premiers groupes n'entendaient pas d'ailleurs mettre à tout jamais l'agriculture ou certaines exploitations agricoles en dehors des lois nouvelles, mais seulement à titre provisoire, afin de faciliter au début l'application de la réforme.

En dehors de l'Allemagne et de l'Autriche, auxquelles nous devons consacrer une étude spéciale, deux États seulement ont pu jusqu'ici faire

aboutir la réforme de leur législation d'accidents : la France et la Norvège (1).

En France, la loi du 9 août 1898 englobe dans ses dispositions « *toute* exploitation (industrielle ou agricole) ou partie d'exploitation.... dans laquelle il est fait usage d'une machine mue par une force autre que celle de l'homme ou des animaux ».

En Norvège, une loi qui porte la date du 23 juillet 1894 consacre pour certaines catégories d'ouvriers le principe de l'assurance obligatoire. Les travailleurs agricoles ne s'y trouvent pas soumis, mais sont appelés du moins à profiter des dispositions concernant l'assurance facultative.

II. — Généralités sur les Solutions allemande et autrichienne de la Question des Accidents du Travail agricole

§ I^{er}

HISTORIQUE

C'est à l'assurance obligatoire qu'on a eu recours en Allemagne et en Autriche pour

(1) Nous laissons de côté d'autres États plus nombreux, qui se sont bornés à soumettre à un régime spécial certains travailleurs tout particulièrement exposés aux accidents : notamment les ouvriers des chemins de fer et les gens de mer.

résoudre la question des accidents du travail agricole.

En Allemagne, une loi du 5 mai 1886 est venue étendre aux travailleurs agricoles et forestiers l'obligation de l'assurance, précédemment imposée à un premier groupe d'industries par la loi du 6 juillet 1884 (1).

Déjà, le 3 janvier 1885, un projet de loi relatif à l'assurance contre les accidents de personnes occupées dans les exploitations agricoles et forestières avait été présenté au Reichstag par le gouvernement. Il était aussi fidèlement que possible calqué sur la loi de 1884, à laquelle il renvoyait, d'ailleurs, pour de nombreuses dispositions communes aux deux assurances. Ce projet vint en première lecture les 30 et 31 janvier suivant, puis fut renvoyé à une commission. Celle-ci se mit à l'étude, mais le projet y rencontra tant d'opposition qu'on ne pût arriver à s'entendre, et qu'il fût impossible au Reichstag de procéder à une seconde lecture du projet avant la fin de la session.

(1) Le *Manuel de l'Assurance contre les accidents*, publié par des membres de l'office impérial des assurances (Leipzig, 1897), donne à cette loi, considérée comme loi fondamentale, organique de l'assurance-accidents, le nom de *Unfallversicherungsgesetz* (Loi d'assurance contre les accidents); et par abréviation la désigne par les premières lettres de chacun des mots de ce nom composé : U. V. G. Pour plus de commodité, nous emploierons nous-mêmes fréquemment cette abréviation.

Au cours de la session suivante, le 7 janvier 1886, le projet fut repris par le gouvernement, qui dans l'intervalle lui avait fait subir d'assez nombreux changements, consistant principalement dans une modification relative à l'autorité directrice des corporations et dans l'addition d'un titre II consacré à l'assurance contre la maladie.

Ce projet était trop différent de la loi de 1884, pour qu'il fût encore possible de s'en référer purement et simplement à certaines dispositions de cette dernière loi. Cette fois, il avait fallu rédiger un texte complet, se suffisant à lui-même.

A l'issue de la première délibération, qui eut lieu le 3 février 1886, le nouveau projet fut de nouveau, conformément à la constitution, renvoyé à la quatrième commission. Celle-ci fit un rapport, concluant encore à l'adoption de nombreux amendements. Après une seconde délibération, les 6 et 7 avril 1886, le Reichstag adopta définitivement en troisième lecture le projet du gouvernement, avec la plupart des corrections proposées par la commission.

Enfin, le 5 mai de la même année, le projet devint définitivement loi d'empire, sous le nom de « loi sur l'assurance contre les accidents et la maladie des personnes occupées dans des exploitations agricoles et forestières » (1).

(1). Dans la terminologie du *Manuel*, cette loi se nomme *Landwirthschaftliche Unfallversicherungsgesetz* (loi d'assurances contre les accidents agricoles), par abréviation *L. U. V. G.*

En Autriche, le projet d'assurance obligatoire contre les accidents des ouvriers de l'industrie et de l'agriculture, déposé le 4 décembre 1883, fut transformé en loi, après des péripéties diverses, le 28 décembre 1887. Une loi, portant la date du 20 juillet 1894, est venue compléter ses dispositions.

Mais on risquerait de mal comprendre ces lois, si on les considérait ainsi isolément. Il importe de savoir et de retenir qu'elles se rattachent à un ensemble de « lois sociales », dont le but est d'améliorer le sort des classes ouvrières et de les détacher de la démocratie-socialiste, par le moyen de l'assurance ouvrière obligatoire s'appliquant à la maladie, aux accidents, à l'invalidité et à la vieillesse. C'est en les plaçant dans ce cadre, où elles se trouvent pour ainsi dire enchâssées, qu'on peut seulement porter sur nos lois, sur leurs caractères et sur leurs résultats, des vues exactes et une juste appréciation.

§ II

JUSTIFICATION D'UNE ÉTUDE A PART POUR LA BRANCHE DES ASSURANCES CONTRE LES ACCIDENTS DU TRAVAIL AGRICOLE

La raison d'être d'une pareille étude résulte de l'observation que nous avons été amené à faire

tout à l'heure, relativement aux différences très marquées que présente le problème des accidents, suivant qu'on l'étudie par rapport à la plupart des industries ou par rapport à l'agriculture seule. Il faut reprendre une à une les diverses questions qui se posent au sujet de l'assurance industrielle, ainsi que les dispositions législatives émises en vue de les résoudre, afin de se rendre compte si les mêmes questions se présentent en agriculture sous le même aspect et réclament une solution identique ou différente.

§ III

OBJET PRÉCIS ET INTÉRÊT PRATIQUE DE CE TRAVAIL

L'objet précis de ce travail sera l'étude analytique et critique du titre I^{er} de la loi allemande du 5 mai 1886, et celle des dispositions des lois autrichiennes de 1887 et de 1894 qui ont trait spécialement à l'agriculture ou simultanément à l'agriculture et à l'industrie.

Cette étude nous paraît offrir en France, à l'heure présente, un intérêt pratique de premier ordre. Le Parlement s'est refusé d'englober l'agriculture toute entière dans l'énumération des industries soumises à la loi nouvelle. Ce n'est pas

une raison de principe qui l'en a détourné, mais des considérations de fait. Il a estimé qu'une législation spéciale s'imposait en matière d'accidents agricoles, de ceux du moins parmi ces accidents qui surviennent dans les travaux exécutés sans le secours de dangereuses machines (1). Mais cette législation, il ne s'est pas cru en mesure de l'élaborer quant à présent, parce qu'il lui manque sur ce point des données suffisantes, et spécialement parce que les résultats des assurances agricoles allemande et autrichienne ne sont pas encore connus de lui (2). Il importe donc grandement de se livrer à une étude approfondie et documentée de ces assurances. Pour notre part, notre ambition serait de fournir à cette étude notre modeste contribution.

(1) « J'ai eu l'occasion d'avancer récemment au Sénat, disait M. Henry Boucher, ministre du commerce, qu'il ne fallait pas de loi à tout faire, et qu'on ne saurait prétendre habiller, pour ainsi dire de confection, l'humanité tout entière.

Il ne faut pas non plus avoir la prétention qu'un texte puisse s'appliquer à toutes les espèces : nous n'avons donc pas voulu vous apporter ici une loi sur les accidents agricoles ; cette loi reste à faire. » Sén. 3 mars 1898, *J. Off.*, p. 236.

(2) C'est notamment ce que faisait entendre au Sénat M. Le Cour Grandmaison. « Je ne reprocherai point à la loi de faire des catégories ; je comprends qu'il a pu être prudent de n'assurer, pour le moment, que les ouvriers de l'industrie, sur lesquels on avait des statistiques précises, sur lesquels on pouvait avoir à cet égard toutes les données nécessaires, en exposant ce qui s'est fait dans les pays voisins ; tandis que,

§ IV

MÉTHODE

Deux règles principales nous guideront au cours de ce travail.

I. — Il convient, croyons-nous, de traiter ce sujet dans toute son ampleur, c'est-à-dire même en ce qu'il pourrait offrir de commun avec l'assurance contre les accidents industriels. Toutefois nous passerons rapidement sur ces sujets d'ordre commun, dont l'examen nous entraînerait trop loin, pour nous appesantir plutôt sur les questions entièrement propres aux assurances agricoles ou qui se présentent pour elles sous un jour particulier. Il résulte de là que la législation autrichienne, où une part très restreinte est faite à ces questions, ne nous retiendra pas aussi longuement à beaucoup près que la législation allemande, qui seule comporte pour l'agriculture une loi spéciale, des dispositions souvent originales et un organisme propre.

quand on voudra se lancer dans le domaine de l'agriculture, on rencontrera un aléa redoutable, sans pouvoir se baser sur les remèdes encore insuffisamment connus, insuffisamment contrôlés de l'expérience faite dans les pays voisins ». Sénat, 3 mars, 1898, *Journal Officiel*, p. 235.

II. — Il nous paraît utile de procéder à de fréquents rapprochements entre les assurances allemandes, les assurances autrichiennes, et même, à l'occasion, les divers systèmes d'assurances contre les accidents agricoles, officiels ou privés, pratiqués ou seulement projetés dans d'autres pays. C'est surtout pour ce motif que nous ne croyons pas devoir scinder en deux parties distinctes l'étude de l'institution allemande et de l'institution autrichienne, et que nous préférons analyser et critiquer parallèlement les dispositions de l'une et de l'autre se rapportant à un même ordre d'idées.

CHAPITRE I^{er}

CARACTÈRE DES ASSURANCES

§ I^{er}

ASSURANCE OBLIGATOIRE ET ASSURANCE FACULTATIVE

Il est d'usage général en France, en parlant des assurances germaniques contre les accidents du travail, de les qualifier d'assurances obligatoires, comme si cette expression leur convenait sans réserve.

Il s'est produit là une généralisation excessive, qu'on s'explique d'ailleurs très bien.

La loi allemande comme la loi autrichienne ont, il est vrai, réservé une place dans le cadre officiel à l'assurance facultative. Mais celle-ci n'y occupe en droit comme en fait qu'une place tout à fait secondaire.

C'est pour l'assurance obligatoire que le vaste monument dont s'enorgueillissent nos voisins a été créé ; elle en est la clef de voûte et la raison d'être. Sans elle, les assurances germaniques, à part de remarquables différences dans la constitution et la composition des établissements chargés de leur réalisation, s'identifieraient avec les différentes caisses officielles organisées par certains Etats, notamment la France et l'Italie, en vue de faciliter aux particuliers la pratique de l'assurance, et elles n'auraient pas remué à un tel point le monde des économistes.

L'assurance facultative constitue un rouage secondaire, et en quelque sorte comme une pièce rapportée, enchâssée dans l'œuvre principale, en vue d'utiliser pour un service accessoire l'organe puissant qu'on avait créé. Considérant la forme donnée à l'assurance obligatoire comme convenant le mieux à toute assurance, même facultative, le législateur a voulu faire à certaines personnes, non soumises à la règle de l'obligation, la faveur de les admettre aux bienfaits de l'institution nouvelle.

Cette postériorité rationnelle est en même temps une postériorité de temps en Autriche, où l'assurance facultative n'a été autorisée que par la loi du 20 juillet 1894.

Ce qui devait surtout attirer l'attention de l'ob-

servateur étranger et ce qui vraiment caractérise le grand œuvre de nos voisins, c'est bien l'obligation de s'assurer, et de s'assurer suivant tel mode obligatoirement imposé : innovation capitale dans les traditions économiques des peuples.

Nous établirons, du reste, tout à l'heure, que ce mode d'assurance, au lieu de prendre l'extension qu'espéraient les initiateurs, n'a encore eu qu'un faible développement, en sorte que du dehors, l'assurance facultative a passé tout à fait inaperçue.

De là est résulté, dans la langue des économistes étrangers, un défaut de terminologie qui n'existe pas dans le pays même des assurances. Les économistes nationaux, plus au fait de leur législation, et moins préoccupés en Allemagne par le principe de l'obligation, en vigueur de longue date dans le domaine très voisin de l'assistance communale, ont échappé à l'exagération qui nous a amenés à prendre la partie pour le tout. On en trouve la preuve manifeste dans le titre même des textes législatifs et dans celui des commentaires et traités de langue allemande, qui n'expriment ni l'un ni l'autre l'idée d'obligation.

Il n'en reste pas moins, suivant les considérations ci-dessus exposées, que le trait distinctif, dominant des assurances germaniques, est bien l'obligation imposée à certains chefs d'exploita-

tion, d'assurer certains membres de leur personnel ou de s'assurer eux-mêmes contre les accidents du travail. Notre terminologie française affirme même ce fait avec une grande force.

Quoi qu'il en soit, il est de fait que l'un et l'autre mode d'assurance sont prévus par les lois en question ; et c'est à étudier en elle-même cette dualité de caractère, que nous devons premièrement nous attacher.

Quel motif a pu décider nos législateurs, peu enclins, comme partout en Europe, à faire participer l'agriculture aux transformations sociales, quel motif, demandons-nous, a pu les décider à étendre à cette profession l'obligation de l'assurance ?

Nous retrouvons ici sous une autre forme une question déjà examinée à propos de l'incidence agricole du problème des accidents. Rappelons ce que nous avons établi à cette occasion. La raison vraie, déterminante de l'extension qui nous occupe, c'est que toute amélioration législative une fois réalisée au profit de certaines industries, ne peut manquer par une pente fatale, par un enchaînement irrésistible, d'être étendue tôt ou tard à celles qui en avaient primitivement été exclues.

Prévoyons une objection. On peut penser : mais l'assurance obligatoire n'est qu'une des solutions

du problème des accidents : et il convient de se demander si la variété des situations, suivant la nature des industries, n'implique pas aussi la divergence des solutions ; si par exemple l'assurance obligatoire, qui convient à telle d'entre elles, ne doit pas faire place à d'autres combinaisons, à l'intervention de la preuve par exemple, quand il s'agit d'une industrie différente, et surtout de l'agriculture.

Non pas, car ces autres combinaisons ne se présentent pas comme des solutions, à vrai dire différentes de l'assurance obligatoire, mais pouvant néanmoins trouver place à côté d'elles dans une même législation. Ces systèmes sont incompatibles et s'excluent l'un l'autre. Aussi bien, par le fait que l'un est plus favorable que l'autre aux victimes d'accidents, il ne saurait demeurer à l'état de privilège pour certains groupes d'industrie.

Donc, par suite de l'impossibilité de tracer à cet égard une démarcation précise entre les professions et par la disposition actuelle des esprits, il était impossible que l'assurance obligatoire contre les accidents demeurât longtemps un privilège restreint, soit à la seule industrie, soit à la fois à l'industrie et à une catégorie limitée de travaux agricoles. Aussi voyons-nous, en Allemagne, l'agriculture accéder à l'assurance obligatoire

moins de deux années après la grande industrie. Et en Autriche, le législateur qui n'y avait admis primitivement qu'une faible catégorie de travaux agricoles, est en voie de l'étendre à tous sans exception.

Si enfin on s'en rapporte aux travaux préparatoires, on voit que c'est bien par assimilation aux ouvriers de l'industrie qu'a été réclamée et votée l'assurance obligatoire des ouvriers agricoles.

En Allemagne, l'exposé des motifs fait valoir qu'« à défaut de données statistiques, l'expérience montre suffisamment que les dangers d'accidents auxquels les travailleurs agricoles et forestiers sont exposés, ne sont pas moindres en général que ceux qui menacent les ouvriers industriels; qu'en particulier les personnes qui sont occupées aux transports ou autour du bétail, qui se servent d'instruments agricoles de toute nature, et surtout de machines agricoles dont l'usage est de plus en plus répandu, qui sont employées à l'abatage d'arbres surtout dans les contrées montagneuses, ne courent pas moins de dangers que les ouvriers de l'industrie (1) ». On

(1) Formulée en ces termes, cette assertion est inexacte. L'agriculture est moins dangereuse que l'industrie prise dans

ajoute que « les règles du droit civil sur la responsabilité sont insuffisantes ici comme là pour procurer, à ceux qui ont subi un préjudice par suite d'accident ou à leurs survivants dans le besoin, de quoi subvenir aux nécessités de l'existence ». Et on conclut à la nécessité « d'étendre l'assurance contre les accidents aux ouvriers agricoles et forestiers (1) ».

En Autriche, il ne paraît pas qu'on ait hésité un seul instant à étendre le principe de l'assurance obligatoire aux exploitations agricoles. Et c'est en prévision de difficultés pratiques d'application qu'on a limité cette extension aux exploitations recourant à l'emploi de moteurs mécaniques.

son ensemble. Ainsi en Allemagne, le nombre des accidents indemnisés pour 1000 assurés et par an, a été :

	1 ^{re} année de l'assurance	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e
Pour les Corporations industrielles.	2,80	4,14	4,35	4,71	5,36	5,55	5,64	6,03
Pour les Corporations agricoles.	0,14	0,82	1,55	1,58	1,89	2,24	2,64	3,04

Mais si au lieu de prendre ces données moyennes, on établit un rapprochement entre l'agriculture et certaines corporations industrielles peu dangereuses, on constate que le risque-accident est même moins élevé chez ces dernières. Pour la huitième année, à dater de l'origine de l'assurance industrielle, 18 corporations sur 64 n'ont eu à indemniser moins de 3.04 victimes par 1000 assurés, chiffre accusé par l'assurance agricole.

D'ailleurs ce fait suffit à la démonstration de l'exposé des motifs.

(1) Projet de loi, p. 37-38.

§ II

ZWANGSKASSE

L'assurance obligatoire, en Allemagne comme en Autriche, n'est pas seulement une « obligation d'assurance » (Kassenzwang), mais encore une « obligation de caisse » (Zwangskasse) : c'est-à-dire que les personnes assujetties à l'assurance n'ont pas la faculté de s'adresser à tel ou tel établissement de leur choix, mais à celui qu'organise à cette fin et qu'impose impérativement une disposition de loi.

On donne communément de cette exigence l'explication suivante. A la différence de l'assurance contre la maladie, qui n'aura jamais à fournir que des secours temporaires, partant de peu d'importance, et que sans inconvénient on a pu dispenser de toute espèce de garanties, l'assurance contre les accidents, appelée à prendre à sa charge des pensions élevées, devait au contraire, à moins de ne pas remplir le but pour lequel elle était organisée, justifier de sérieuses mesures de sécurité.

Le but consiste évidemment à donner aux victimes éventuelles la certitude de toucher les indemnités fixées par la loi.

Avec ce point de départ, les législateurs devaient écarter immédiatement le régime de la libre concurrence, c'est-à-dire de l'assurance réalisable à une caisse quelconque.

On n'a même pas cru pouvoir accorder le droit de *pratiquer* l'assurance obligatoire, à celles parmi les caisses privées dont la solidité serait reconnue suffisante, ou même qui accepteraient de fournir certaines garanties et de se soumettre régulièrement à un contrôle des agents de l'Etat. La solidité d'un établissement financier quelconque est, en effet, trop délicate à apprécier et en même temps trop variable d'une année à l'autre, pour qu'on puisse faire fond sur les brevets de solvabilité qui pourraient être décernés.

Quant à un régime de garantie et de surveillance, outre qu'il ne laisserait aux caisses qui voudraient bien se prêter à ses exigences, qu'une liberté purement nominale, il aurait le tort d'augmenter un personnel administratif déjà trop nombreux.

§ III

ASSURANCES DE DROIT PUBLIC

Cette dernière considération devait, semble-t-il, faire repousser avec plus de force encore

l'assurance par l'Etat. C'est d'ailleurs à quoi on s'est résolu, malgré les avantages indiscutables que présente ce genre d'assurance au point de vue spécial de la sécurité financière. Une seule réserve est à faire, et précisément en ce qui concerne l'agriculture allemande. La loi de 1886 autorise en effet l'assemblée générale de chaque corporation, sous l'agrément de l'autorité centrale de l'Etat, dans les limites duquel elle se trouve comprise, à confier, pour une période déterminée, la gestion de ses affaires à des organes de l'administration publique (Art. 26 § 3).

Il est à remarquer que le personnel administratif ne doit pas de ce fait se trouver accru, mais être chargé seulement d'un service accessoire, qui s'ajoutera à ses occupations normales.

Comme il a été fait usage par un certain nombre de corporations de cette prérogative, sans donner lieu à de difficultés sérieuses, on doit reconnaître que l'objection tirée du développement du fonctionnarisme ne vaut pas, du moins en ce qui concerne l'agriculture allemande. En tous cas, le législateur ne l'a certainement pas considérée comme la pierre d'achoppement de l'assurance par l'Etat.

La faculté d'assigner à des employés de l'administration publique la gestion des corporations appartient aussi à chacun des Etats confédérés,

lesquels puisent le droit dans la prérogative plus large octroyée par l'art. 110, de « s'écarter des prescriptions de la loi pour la nomination des organes qui devront gérer les corporations ».

Dans chacun des cas, où il a été fait usage de cette prérogative soit par les corporations elles-mêmes soit par les Etats maîtres de leurs droits, l'autonomie disparaît presque complètement, pour faire place à un régime qui se rapproche de l'assurance d'Etat, sans toutefois s'identifier avec elle.

Mais en dehors de ces cas, il est injuste selon nous de prétendre que ces assurances sont à un degré quelconque des établissements étatiques. C'est cependant le grief fondamental que leurs adversaires ne cessent d'élever contre elles, et sont parvenus à faire partager aux meilleurs esprits. En France notamment, cette opinion est universellement accréditée (1).

(1) En Allemagne même, nous rencontrons parfois la même idée, non pas formellement exprimée, mais néanmoins implicitement contenue dans des phrases du genre de celles-ci, dont les auteurs auraient dû davantage peser la portée. « Dans sa sollicitude paternelle, papa l'Etat s'exprime ainsi : « Cher petit garçon, ne te désespère pas, car la maman gouvernement (*sic*), a déjà préparé un pansement pour tes plaies, en prévision du cas où en t'adonnant à ta profession, c'est-à-dire dans l'exercice d'un travail agricole, tu viendrais à être blessé. » *Mülhauser Volksblatt*, n° du 3 octobre 1893. Il eût été bon de mettre un peu moins l'Etat en évidence, même de lui substituer entièrement la corporation agricole.

Il est cependant facile de faire justice d'une si étrange erreur. L'assurance par l'Etat est celle, non pas seulement qu'organise l'Etat, mais qu'il gère lui-même par ses fonctionnaires. Eh bien ! à part le cas particulier déjà réservé, il n'en est pas de même ici. L'assurance n'est d'abord organisée par l'Etat que dans ses grandes lignes : on laisse aux intéressés le soin de trancher une foule de questions, à notre gré trop nombreuses, dont plusieurs ne laissent pas d'être d'une réelle importance, le choix du mode de répartition, notamment.

En outre, l'Etat n'est guère intervenu que pour l'institution et la mise en train des assurances ; en règle générale, il ne prête son concours aux établissements d'assurance que dans des circonstances nettement déterminées, et par l'intermédiaire d'agents chargés plutôt d'une mission de surveillance que d'un rôle actif.

En pareille matière, il y a, nous semble-t-il, un critérium sûr, permettant de distinguer l'établissement d'Etat de tout autre, public ou privé. Il suffit de rechercher quelle caisse profite des recettes et paie les dépenses : si c'est la caisse de l'Etat, ou une caisse indépendante de la sienne. Or ici la réponse n'est pas douteuse : le budget de l'Etat n'a rien de commun avec celui des assurances, si ce n'est toutefois qu'il leur assure sa garantie.

Enfin celles-ci s'administrent elles-mêmes par l'organe d'agents ou de comités jouissant d'une suffisante liberté, et dont la nomination n'appartient pas à l'Etat. Or l'autonomie est incompatible avec le caractère étatiste.

Chargés d'un service public, institués suivant les règles du droit public, les établissements d'assurances sont eux-mêmes des établissements de droit public, des communautés professionnelles à côté des communautés politiques.

Ce sont aussi des assurances coopératives, application particulière à l'assurance du principe de la mutualité, — des sociétés mutuelles publiques à côté des mutuelles privées.

Nous aurons l'occasion de montrer que la loi n'est pas exempte de tous reproches et qu'elle eût bien pu au moyen de certaines mesures et avec certaines précautions que nous indiquerons, éviter aux assurances l'accusation erronée qu'on porte ici contre elles.

§ IV

ASSURANCE ET ASSISTANCE

Malgré le nom que généralement elles portent, et que leur donnent même les publicistes qui

soulèvent la difficulté, on a prétendu que les institutions austro-allemandes ne constituent pas à proprement parler et sans réserve des institutions d'assurance, qu'il s'y mêle un certain caractère d'assistance.

Telle est surtout le sentiment des personnes qui ne reconnaissent à l'assurance obligatoire d'autre fondement que le caprice du législateur, généreux pour autrui, et qui par cet expédient dégrève d'autant l'assistance publique.

Dans le même sens, on fait valoir, avec plus d'apparence de raison, que la constitution des indemnités a lieu sous forme de rentes, dont le taux varie, du moins au cas de décès, avec la situation de famille de la victime. On dit que cette disposition déroge absolument aux règles de l'assurance, qui a pour principe de proportionner les indemnités au préjudice occasionné par le sinistre, et non à tel ou tel élément étranger à l'affaire, dans l'espèce aux charges de famille de l'assuré. Et de là on a cru pouvoir justement conclure que nos assurances revêtent un certain caractère charitable.

§ V

ASSURANCES OUVRIÈRES

Il est aussi un caractère qu'on assigne fréquemment aux assurances germaniques, et que confirme le vocabulaire de l'économie politique : ce seraient des assurances ouvrières.

Rien n'est plus erroné que cette qualification. Entend-on par là que seuls les ouvriers y coopèrent, ou du moins qu'elles ont été instituées à leur profit exclusif ? Ces deux propositions seraient également inexactes.

Les patrons ont à prêter leur concours à l'œuvre des assurances, et y jouent même un rôle autrement considérable que les ouvriers. Ce sont eux surtout qui paient la totalité ou tout au moins la grosse part des cotisations.

D'autre part, nous avons vu déjà que l'assurance obligatoire a été promulguée dans l'intérêt commun des deux éléments, patronal et ouvrier.

Cette expression fait-elle allusion seulement à la contingence de l'obligation, à la catégorie de personnes soumises à l'assurance obligatoire ? Dans ce sens encore, la terminologie serait en défaut, car au moins dans l'agriculture allemande, certains chefs d'exploitation sont également astreints à l'assurance.

§ VI

ASSURANCES SOCIALES

Enfin on désigne sous le nom d'assurances sociales celles dont nous parlons, à raison du caractère social dont elles portent l'empreinte et que déjà nous avons signalé.

CHAPITRE II

ORGANES DES ASSURANCES

Nous venons de dire (Ch. I) que le principe de l'organisation des assurances, tant en Allemagne qu'en Autriche, consiste dans le recours obligatoire à un établissement de droit public, régi d'après les lois de la mutualité.

Il nous faut examiner maintenant et comparer les procédés très divers à l'aide desquels les législateurs de ces Etats ont réalisé pratiquement ce programme commun.

§ 1^{er}

Allemagne

1^{ent}. ANALYSE DE LA LÉGISLATION

La loi de 1886 n'a pas réglé elle-même tout ce qui concerne l'organisation des établissements

d'assurance contre les accidents agricoles. Elle a en effet reconnu à chaque Etat le droit de rattacher, dans certaines conditions déterminées, tout ou partie des exploitations comprises dans son ressort, à la corporation d'un autre Etat voisin ; et même elle a autorisé chacun d'eux à déroger, sur certains points limitativement énumérés, à ses propres dispositions. D'autre part elle a confié à chaque corporation le soin de fixer, dans des statuts, plusieurs questions d'ordre intérieur.

L'organisation des corporations agricoles allemandes est donc le fait d'une triple autorité. Nous consacrerons à l'œuvre de chacune une section distincte.

I. — LÉGISLATION D'EMPIRE

C'est aux chefs d'exploitations agricoles et forestières, groupés par régions en mutualités, que le législateur de l'Empire a confié le service de l'assurance contre les accidents. Ces mutualités, ces corporations constituent en Allemagne les organes de l'assurance-accidents.

Il faut analyser successivement les dispositions qui réglementent leur institution, leur composition et leur dissolution.

A. INSTITUTION

L'art. 18 s'exprime ainsi :

« Les corporations seront formées par le Conseil fédéral, sur la proposition des Etats confédérés, l'office impérial des assurances entendu.

Avant de présenter leurs propositions, les gouvernements prendront l'avis des représentants des exploitations soumises à l'assurance obligatoire ».

Ainsi l'initiative, en matière de constitution de corporations agricoles, doit venir des gouvernements, — et non des intéressés, réunis en assemblée générale, comme dans l'assurance industrielle.

L'exposé des motifs donne de cette différence les raisons suivantes.

Ici d'abord il s'agit uniquement de déterminer le ressort géographique des corporations, tandis que pour les corporations industrielles, il fallait encore et surtout grouper des exploitations analogues, présentant des intérêts semblables. Or, c'est principalement sur ce point délicat, qu'il y avait utilité de consulter les intéressés, car un groupement défectueux, que seuls ces derniers peuvent deviner, eût été de nature à occasionner les plus graves querelles intestines.

En ce qui concerne la division locale, les États confédérés étaient assez au courant des conditions territoriales, ethnologiques et autres, pour en prendre la responsabilité.

La décision directe des intéressés est donc ici de moindre intérêt, et pour si peu, il eût été vraiment excessif de déranger une foule de cultivateurs, dont beaucoup se trouvent très éloignés, par suite de l'étendue considérable des circonscriptions corporatives. — Notons en passant que les patrons de l'industrie ne se trouvent pas en meilleure situation, au point de vue de la distance de leurs établissements au siège de la corporation, et même que le ressort des circonscriptions agricoles est beaucoup plus restreint que celui des corporations industrielles.

Toutefois il eût été sérieusement à craindre que l'administration laissée à elle-même ne procédât à une division territoriale purement bureaucratique. On a cru éviter ce danger en exigeant l'avis préalable des représentants des intéressés.

A ces considérations, il faut ajouter que la détermination des exploitations soumises à l'assurance devrait de toute nécessité précéder la convocation de l'assemblée générale : notamment la loi de 1884 s'est pliée à cette exigence (art. 2). Ici cette formalité donnerait lieu à des recherches considérables et présenterait par conséquent

de grandes difficultés, qu'on a préféré ajourner à l'époque de l'organisation interne des corporations.

La désignation des représentants peut d'ailleurs être abandonnée aux autorités administratives. Le choix n'en est pas limité à des patrons isolés : on peut entendre, à leur place, les associations professionnelles, qui justifieraient du titre de représentants autorisés des intérêts agricoles (1).

Le Conseil fédéral a institué quarante-huit corporations.

Il s'est d'ailleurs borné à enregistrer et à homologuer les propositions qui lui ont été soumises par les Etats confédérés.

La consultation des représentants des intéressés a-t-elle été bien sérieuse? Nous l'ignorons. Mais une chose est certaine, c'est qu'elle n'a pas empêché le partage purement administratif du territoire entre les corporations. Le ressort de chacune de ces dernières n'est autre, en effet, que celui d'une unité administrative : province d'un grand Etat, petit Etat, etc. Le fait saute aux yeux quand on parcourt la liste de ces corporations. Toutes ont emprunté le nom de quelque division

(1) Cf. Projet de loi, p. 55-56.

administrative. Ainsi il y a la corporation de la Poméranie, la corporation du Brandebourg, celle de Bade, etc.

Cette concordance ne nous paraîtrait pas regrettable, tout au contraire, si elle n'avait donné naissance à des corporations de trop faible étendue. Les plus petits Etats, par exemple, ont tenu à honneur d'avoir une corporation qui leur soit propre. Aussi trouve-t-on douze corporations comptant moins de 50.000 assurés (la plus petite n'en a que 3.142 !), ce chiffre étant celui que l'Autriche a considéré à bon droit comme le minimum nécessaire au fonctionnement régulier de l'assurance-accident. C'est qu'il est indispensable pour la sécurité financière et la gestion économique d'établissements de cette nature, que ceux-ci groupent un fort contingent de risques.

Toutefois nous devons à la vérité de reconnaître que fort heureusement l'expérience n'a pas confirmé de tous points les graves appréhensions qu'on pouvait éprouver à ce sujet.

Aucune corporation n'a fléchi sous le poids d'années mauvaises.

Quant aux frais administratifs, la statistique montre que les petites corporations ont subi, dans une notable mesure, l'effet fâcheux de leur faible consistance, mais non pourtant de la façon décisive qu'on était en droit de redouter. Ainsi

dans le classement des corporations suivant le coût de l'assurance (rapport des frais administratifs aux dépenses utiles) que nous avons dressé pour l'exercice 1895, les douze corporations les moins populeuses, venant dans l'ordre inverse de leur importance numérique, occupent les rangs ci-après : 47, 12, 37, 46, 21, 48, 27, 22, 45, 44, 39, 30.

A vrai dire, ici comme pour toutes les indications que nous chercherons encore par la suite à dégager de cette statistique, il faut tenir compte d'un fait qui empêche celle-ci de donner des renseignements tout à fait précis. Nous voulons dire qu'un certain nombre d'Etats rendent aux corporations des services gratuits, en mettant à leur disposition leur locaux ou leurs employés, sans exiger en retour aucune rétribution. Il en résulte que ces considérations nationales ont souvent plus d'influence que toute autre et que souvent les corporations d'un même Etat se suivent immédiatement à très peu de distance au point de vue du coût de l'assurance. Ainsi les corporations bavaïoises se répartissent-elles les huit premières places du classement dont nous venons de parler.

Dans l'espèce, cette influence a pu se faire sentir pour les trois corporations qui arrivent 12^e, 21^e et 27^e, car elles reçoivent précisément des

services gratuits de leurs gouvernements respectifs.

Modifications à la constitution des corporations. — La loi prévoit et autorise (art. 42) trois sortes de modifications à la constitution primitive des corporations : la fusion en une seule de deux ou plusieurs corporations, l'érection en corporation nouvelle ou l'annexion à une corporation étrangère de portions territoriales détachées d'une corporation préexistante.

Pour éviter des complications inutiles, on exige que ces modifications ne puissent prendre date qu'au commencement d'un exercice financier.

La fusion et l'annexion ne peuvent résulter que d'une délibération concordante des assemblées générales des corporations intéressées, homologuée par le Conseil fédéral. Quand il y a dissentiment à cet égard entre les assemblées corporatives, c'est au Conseil fédéral de prononcer souverainement, si son intervention est provoquée.

Quant à l'institution d'une corporation nouvelle au moyen de portions détachées d'une corporation ancienne, elle doit être soumise à la délibération de l'assemblée générale de cette dernière, puis à l'approbation du Conseil fédéral.

Dans le cas de fusion de plusieurs corporations, leurs droits et obligations sont transférés à la

corporation nouvelle, dès l'époque où celle-ci commence à fonctionner.

En cas d'annexion à une corporation étrangère ou d'érection en une corporation nouvelle de portions territoriales détachées d'une autre corporation, c'est, à compter de ce changement, la corporation étrangère ou la corporation nouvelle qui auront à supporter le poids des indemnités dues pour cause d'accidents, arrivés dans les exploitations comprises dans les portions démembrées. Par une juste réciprocité, ces dernières corporations auront droit à une quote-part proportionnelle du fonds de réserve, ainsi que du surplus de l'avoir des corporations libérées.

Jusqu'ici aucune modification n'a été apportée à la constitution des corporations

B. COMPOSITION

Toutes les exploitations agricoles et forestières assujetties dont le siège se trouve compris dans le ressort d'une corporation, en font partie d'office (art. 13, § 1); et leurs entrepreneurs en sont membres de droit (art. 44, § 1).

Il en est de même, en vertu de la jurisprudence corporative, des entrepreneurs volontairement ou obligatoirement assurés pour leurs personnes,

sans occuper d'ailleurs aucun ouvrier ni aucun membre de leur famille (1). En un mot tous les chefs d'exploitation qui ont à verser une contribution d'assurance, sont membres de la corporation du lieu ; les autres, non.

Par entrepreneur ou chef d'exploitation (*Unternehmer*), il faut entendre aux termes de la loi « celui pour le compte de qui se fait l'exploitation » (art. 38, § 2).

Il résulte de cette notion qu'il ne faut pas toujours considérer comme tel le propriétaire d'un bien-fonds. Suivant les circonstances, l'entrepreneur sera plutôt le fermier, l'usufruitier, etc...., ce qui du reste est très compréhensible, puisque le propriétaire dont le bien est affermé, donné en usufruit,.... n'a aucun rapport avec le personnel assuré.

Il y a sur le même sujet des questions assez délicates à résoudre. La liste serait fort longue des cas d'espèce que la jurisprudence corporative a eus à trancher. Nous renvoyons pour les détails à l'analyse qu'en donne le *Manuel de l'Assurance-accidents* (2) ; on verra que le soin des récoltes, le voiturage, le pacage, etc., ont surtout soulevé de nombreux conflits. Toutes les décisions

(1) Cf. *Manuel*, p. 579.

(2) V. p. 547 et s.

s'inspirent d'ailleurs du principe que nous avons indiqué. Citons à l'appui la décision suivante : Dans certains travaux forestiers, tels que l'écorçage des arbres, la cueillette des pommes, l'enlèvement des racines, il faut considérer comme entrepreneur non l'acquéreur du bois encore sur pied, mais le propriétaire du sol sur lequel les arbres sont abattus, parce que ces opérations constituent comme le dernier acte de liquidation de l'exploitation du sol, et par suite dépendent encore de cette exploitation. Il n'en serait autrement que si l'acquéreur avait accepté de donner à la forêt des soins plus ou moins étendus (Voir circulaire du 10 janvier 1889) (1).

La qualité de membre de la corporation appartient aux chefs des exploitations existant à l'époque de la loi, dès le premier instant de la constitution de la corporation ; et pour ceux dont les exploitations ne se sont ouvertes qu'ultérieurement, au moment même où celles-ci ont été fondées (art. 45).

(1) Les §§ 2 à 4 de l'art. 44 prévoient et tranchent plusieurs difficultés, qui pouvaient se présenter à propos de l'interprétation du § 1^{er}. Elles se comprennent à la lecture ; aussi nous suffit-il de les reproduire sans commentaires :

§ 2. — Un ensemble de biens ruraux, à l'exploitation desquels sont affectés des bâtiments communs, et dépendant d'un même cultivateur, seront considérés comme exploitation unique. Le siège d'une exploitation agricole s'étendant sur le

Dans la première hypothèse, chaque autorité communale doit dresser, après la constitution de la corporation, dans un délai prescrit par l'office impérial et rendu public, une liste de tous les entrepreneurs dont les exploitations tombent sous les prévisions de l'art. 1. Elle doit remettre cette liste au comité de la corporation par l'intermédiaire de l'autorité administrative inférieure.

L'office impérial a recommandé de porter sur les listes même les cultivateurs qui travailleraient seuls avec leurs épouses et qui d'ailleurs ne seraient pas soumis eux-mêmes à l'assurance en vertu de la loi ou des statuts. Il lui a paru souhai-

territoire de plusieurs communes, sera dans la commune où sont situés les bâtiments communs. Les bâtiments utilisés pour les services principaux de l'exploitation, seront, à cet égard, prépondérants. Les communes et agriculteurs intéressés pourront s'accorder sur un autre siège d'exploitation.

§ 3. — Plusieurs parcelles de bois, exploitées par une même personne, et soumises à la même direction immédiate, seront considérées comme ne formant qu'une seule exploitation. Des bois dépendant d'entrepreneurs différents, seront considérés comme exploitations distinctes, même si elles sont soumises à une même direction. Sera pris pour siège d'une exploitation forestière qui s'étend sur le territoire de plusieurs communes, la commune dans le ressort de laquelle est située la plus grande partie des parcelles de bois, à moins que les communes et entrepreneurs intéressés n'aient convenu ensemble d'un autre siège d'exploitation.

§ 4. — Pour les entreprises mixtes, en partie agricoles et en parties forestières, c'est le genre d'exploitation principal qui décidera de l'affiliation à l'une ou l'autre des corporations.

table que les données les plus complètes soient mises à la disposition du comité directeur, afin de faciliter la décision que celui-ci aura à prendre au sujet de l'affiliation des entrepreneurs à la corporation. On n'a pas voulu qu'un examen superficiel de la part des autorités communales, généralement fort peu entendues sur ces questions, laissât échapper au réseau de l'assurance des entrepreneurs légalement appelés à en faire partie.

Evidemment c'est le nom de l'entrepreneur lui-même qui doit se trouver inscrit : par conséquent celui du fermier plutôt que du propriétaire. De ce fait il résulte que la teneur des registres ne peut concorder avec le rôle-mère de l'impôt foncier. Du reste une concordance parfaite eût été encore impossible par ailleurs. En effet, les terrains exclusivement consacrés au jardinage d'agrément ou de ménage, et ceux non utilisés par l'agriculture ou la sylviculture, sont aussi exempts d'inscription, puisqu'ils ne rentrent pas dans les prévisions de notre loi.

Les autorités communales sont autorisées à mettre les chefs d'exploitation en demeure de fournir les renseignements nécessaires à ce travail dans un délai déterminé, sous peine d'amendes pouvant atteindre cent marcs. Si les renseignements sont incomplets ou tardifs, l'autorité com-

munale dressera la liste d'après la connaissance particulière qu'elle peut avoir de la situation (art. 34, § 2).

D'ailleurs ces autorités n'ont pas le droit au remboursement des débours qui leur ont été occasionnés par la confection des registres, attendu qu'il s'agit de l'exécution d'une obligation légale imposée à la commune même. Il en serait encore ainsi pour les rectifications nécessitées par des erreurs commises dans la confection des registres.

Dans la seconde hypothèse, l'autorité communale doit informer le comité de corporation, par l'intermédiaire de l'autorité administrative inférieure, de l'ouverture d'une exploitation nouvelle. Ce comité examinera si elle doit réellement faire partie de la corporation. Dans l'affirmative, on procédera conformément aux art. 37 et 38, que nous analyserons plus loin. Si son affiliation n'est pas reconnue, le comité en fera part à l'autorité administrative inférieure, qui alors requerra la décision de l'office impérial (art. 46).

Tel est le régime qu'on a cru devoir substituer à celui de la loi de 1884.

Celle-ci exigeait la tenue d'un cadastre, travail long et minutieux, qui eût été tout à fait impraticable pour l'agriculture, à cause de la grande multiplicité des petits cultivateurs. De plus, pour ceux-ci, l'exigence de la déclaration,

qui sert de base au cadastre, eût paru exorbitante. On se contente de dresser une liste ou état des exploitations, lequel tient lieu en même temps de billet de membre, à raison de la communication qui doit en être faite à chacun (art. 38, § 1).

Nous retrouverons ces états en étudiant la gestion financière des assurances, car à côté de l'énumération des entreprises affiliées, ils énoncent (excepté dans le système des impôts) en regard de chacune d'elles, le résultat de la classification et de l'estimation desdites entreprises.

L'article 47 règle de la manière suivante les formalités à remplir en cas de changement survenu dans la personne de l'entrepreneur :

« Tout changement dans la personne de celui pour le compte duquel se fait l'exploitation, sera déclaré au comité de corporation par l'entrepreneur, dans un délai fixé par les statuts. Si cette déclaration n'a pas été faite, les cotisations continueront à être réclamées à ce dernier tant qu'il ne se sera pas soumis à cette formalité, sans que pour cela le nouvel entrepreneur soit déchargé de sa contribution propre ».

C. DISSOLUTION

Les corporations qui deviendraient incapables de remplir leurs obligations légales, pourront

être dissoutes par le Conseil fédéral, sur la proposition de l'office des assurances de l'empire.

Les exploitations dont elles étaient composées seront annexées à d'autres corporations, après avis préalable des ces dernières. Quand aux droits et obligations des corporations dissoutes, ils seront transférés à l'état. C'est l'application de la garantie financière de l'Etat dont il a déjà été question.

De quel Etat s'agit-il, de l'Empire ou d'un Etat de l'Empire? En principe, c'est du premier. Il n'en est autrement que dans l'hypothèse où la corporation en cause a été instituée par un Etat confédéré. Si alors les corporations auxquelles ces exploitations doivent être réunies, ne comprennent que des entreprises situées à l'intérieur de ce même Etat, c'est celui-ci qui sera mis en cause.

Si ces corporations sont à cheval sur plusieurs États, ceux-ci succéderaient aux obligations et aux droits corporatifs au prorata des cotisations payées, de part et d'autre, durant le dernier exercice financier (art. 14 combiné avec art. 113 et 114).

II. LÉGISLATIONS D'ÉTATS

Le projet gouvernemental n'avait point prévu d'autre intervention législative que celle de l'Empire. Seul l'Empire devait être appelé à régler souverainement l'organisation et le fonctionnement des corporations, et à donner lui-même à ces dernières la part d'initiative qu'il lui plairait de leur laisser : bref, son intervention dans le domaine des assurances était exclusive du concours des états confédérés.

En première délibération, tous les partis, mais surtout celui du Centre, s'étaient élevés avec force contre l'uniformité de ce système, uniformité déjà mitigée cependant par le droit, reconnu aux corporations, de régler elles-mêmes différentes questions. Tous s'accordaient pour déclarer qu'une telle uniformité de régime, en harmonie, il est vrai, avec les conditions du travail industriel, — peu sujettes aux variations locales, — ne conviendrait pas à l'agriculture et à la sylviculture, dont la situation diffère sensiblement suivant les régions.

En outre, on désirait, en adaptant l'organisation corporative aux conditions locales, réduire les frais d'administration.

Afin de rendre possible cette appropriation à la situation particulière des diverses contrées de l'Allemagne, la Commission imagina d'accorder aux Etats confédérés le droit subsidiaire de légiférer sur certains points limitativement énumérés, et se rapportant tous au domaine de l'application. Dans cette conception, notons-le, l'Empire se réserve la réglementation exclusive des grandes lignes de l'assurance.

En dehors de quelques dispositions additionnelles, incorporées ça et là dans les articles du projet (telle que la disposition reconnaissant aux gouvernements locaux le pouvoir de soumettre à l'assurance obligatoire les entrepreneurs agricoles, ou d'en exclure les Familienangehörigen (art. 1, § 3 du texte définitif, etc...). la commission avait groupé dans une section nouvelle, intitulée « de la réglementation propre à chaque Etat confédéré », et devenue la section X de notre loi, un certain nombre de questions, pour lesquelles les Etats particuliers deviendraient compétents. Toutes ces innovations sont d'ailleurs passées dans la loi.

M. Bellom distingue parmi les attributions des états deux catégories distinctes de droits, les uns relatifs à l'organisation des corporations, les autres au rattachement total ou partiel des exploitations d'un état à une corporation d'un autre

état. « Ce qui différencie essentiellement ces deux catégories de droits, dit-il, c'est que les premiers s'éteignent dans un délai prévu par la loi, tandis que l'extinction des seconds ne peut résulter que d'un état de choses qui résulte d'une décision du Conseil fédéral (1) ».

Nous faisons nôtre cette distinction, sans pourtant en accepter le point de départ. Ce n'est pas une insignifiante question de délai qui peut séparer si profondément les deux groupes d'attributions accordées aux Etats. Il y a entre elles une ligne de démarcation plus intime, dont voici la formule : les premières se résolvent en une atteinte directe au droit commun de l'Empire, tandis que les secondes constituent une simple mesure d'exécution, de mise en train de la loi impériale pour la division du territoire entre les corporations.

A. DROITS RELATIFS A L'ORGANISATION DES CORPORATIONS

L'Empire reconnaît aux Etats la faculté de déroger aux dispositions du droit commun en ce qui concerne : la délimitation des corporations,

(1) Op. cit., Liv. II, p. 481.

leur organisation et leur administration (deren organisation und Verwaltung), les formalités à remplir lors d'un changement survenu dans l'exploitation, la détermination du système de répartition des cotisations, ainsi que le mode de répartition et de recouvrement, enfin la désignation des organes auxquels sera confiée l'administration des corporations aux lieu et place des comités prévus par la loi d'Empire (art. 110).

Chaque Etat devait, à peine de déchéance, édicter ces dispositions spéciales dans un délai de deux ans, calculé à partir de la promulgation de la loi d'Empire, et les rendre applicables dans un nouveau délai d'une année, — sous réserve du droit pour le Conseil fédéral, de ce requis, de prolonger ces délais d'une année (art. 115, § 1 et 2).

Voici la liste des Etats qui, conformément à l'art. 110, ont promulgué des lois spéciales : Prusse (20/5 1887), Bavière (5/4 1888), Saxe (22/3 1888), Wurtemberg (4/3 1888 et 30/5 1891), Bade (24/3 1888), Hesse (4/4 1888), Mecklembourg-Schwerin (12/4 1887), Mecklembourg-Strelitz (31/5 1887), Oldembourg (4/8 1888), Brunswick (9/4 1888), Reuss a. L. (30/10 1887), Schaunbourg-Lippe (15/3 1887), Lippe (5/1 1888), Hambourg (2/3 1888), Brème (4/5 1888).

Ce droit d'intervention des Etats confédérés, en

une matière réglée par la loi d'Empire, ne pouvait manquer de soulever de vives objections au sein du Reichstag, — naturel interprète du sentiment impérial.

M. de Bötticher s'est chargé d'y répondre, au nom du gouvernement. Il rappela les reproches d'uniformité, adressés à la loi, soit à la Chambre soit en commission. C'est pour y échapper qu'en dehors d'une large extension des pouvoirs statutaires, on a accordé aux Etats allemands le droit de collaborer à la législation des assurances, afin de restreindre les dispositions impératives « aux matières en dehors desquelles il ne saurait être question d'une loi générale sur l'assurance contre les accidents, c'est-à-dire la détermination des personnes soumises à l'assurance, la détermination de l'indemnité, et la détermination de la procédure par laquelle sont fixées les indemnités (1) ».

Cela étant, « peut-on reprocher aux gouvernements confédérés d'avoir cédé à ce besoin, autant que le permet l'esprit général du plan législatif?... Je ne vois pas là un abandon de l'idée impériale, ou un affaiblissement de la puissance de l'Empire ; j'y vois la préoccupation intelligente des diversi-

(1) Compte-rendu du Reichstag, p. 1900. — Trad. de M. Esmein.

tés de fait qui existent en Allemagne.... Et comment peut-il être question ici d'une violation du droit de l'Empire? Lorsque la loi d'Empire décide: Telle disposition est réservée à la législation des Etats, c'est encore là du droit de l'Empire, et la législation des différents Etats peut seulement le modeler à son point de vue particulier (1) ».

Nous nous inscrivons en faux contre cette théorie.

D'abord il est inexact que les différences économiques, observées entre les régions de l'Allemagne agricole, aient dû avoir une répercussion quelconque sur les conditions de l'assurance-accidents et par suite sur sa réglementation.

C'est une pure pétition de principe, dont les faits se sont chargés de révéler le peu de valeur.

Une première constatation à faire est que, parmi les diverses dispositions édictées par les lois d'Etats, il ne se rencontre pas une seule combinaison, de laquelle on puisse dire qu'elle a été inspirée par le besoin de satisfaire à une nécessité locale, à une utilité spéciale à telle région plutôt qu'à telle autre. Ecoutons M. Sauvaire-Jourdan : « Il ne semble pas qu'il soit sorti de tout cela aucune disposition intéressante ; il n'en est guère

(1) Compte-rendu du Reichstag, p. 1900. — Trad. de M. Esmein.

résulté autre chose qu'une multiplicité de systèmes qui complique singulièrement la pratique de l'assurance en matière d'agriculture. Les législateurs de chaque Etat ont donné carrière à leur ingéniosité ; mais parmi toutes les dispositions qu'ils ont imaginées, les unes reproduisent les dispositions de la loi impériale ou les modifient d'une façon insignifiante, d'autres sont d'une utilité très contestable et quelques-unes sont tout à fait critiquables. Dans leur ensemble, elles tendent presque toutes à entraver plus ou moins les libertés des corporations agricoles ; nous n'en avons en tous cas trouvé aucune qui indique chez ses auteurs le désir de tenir compte des conditions particulières de l'agriculture (1) ». Si aucune loi d'état n'a tenu compte de ces conditions particulières, n'est-ce pas que celles-ci ne pouvaient exercer d'influence sur le régime de l'assurance ?

Aussi on n'a pas obtenu la réduction de frais administratifs qu'on attendait de là. La preuve en est facile à faire. Il suffit de comparer, à ce point de vue spécial, les corporations de l'art. 110 avec les autres. En 1895, celles-ci occupaient dans le

(1) *De l'assurance obligatoire contre les accidents du travail en Allemagne.* — Paris, 1894, p. 94-95.

tableau d'ordre des corporations classées d'après le coût de l'assurance les rangs ci-après :

(1) L. 37		45
L. 38		27
L. 39		22
L. 40		12
L. 41		44
L. 46		18
L. 47		28
L. 48		42

Ainsi à part trois d'entre elles (L. 48. 37, 41), ces corporations ne viennent-elles pas en mauvais rang. L'espoir du législateur ne s'est donc pas réalisé.

Ensuite on se demande, en raison, sans pouvoir trouver de réponse satisfaisante, laquelle parmi les questions que l'art. 110 laisse à la discrétion du législateur d'Etat, a besoin d'être harmonisée aux conditions particulières des différentes régions agricoles ; comment aussi, supposé la possibilité d'adaptation dont on parle, on pourrait arriver à diminuer les frais administratifs.

Reste une dernière considération, à savoir le vœu « que, quant aux dispositions impératives

(1) L. C'est ainsi qu'on désigne par abréviation les corporations agricoles. L, première lettre du mot Landwirthschaftlich, indique qu'il s'agit d'une corporation agricole ; le chiffre qui suit indique le rang que chacune occupe dans la liste officielle.

de la loi, on se bornât aux matières en dehors desquelles il ne saurait être question d'une loi générale sur l'assurance contre les accidents (1) ». Ce scrupule serait des plus louable, s'il tendait à donner une satisfaction réelle aux idées décentralisatrices. Mais dans l'espèce ce n'est pas faire œuvre de bonne et saine décentralisation, que de dépouiller sans motif le pouvoir législatif suprême de son magistère, au profit d'un autre législateur subordonné. Pour opérer une décentralisation vraie et féconde, c'est la corporation même qui doit succéder aux attributs dont on croit pouvoir déposséder le gouvernement central (2).

B. FACULTÉ D'ANNEXER LES EXPLOITATIONS D'UN ÉTAT
A UNE CORPORATION D'UN AUTRE ÉTAT

Nous arrivons à un texte, celui de l'art. 114, dont la disposition est plus aisée à comprendre qu'à justifier.

Aux termes de cet article, les Etats confédérés ont le droit de rattacher leur territoire ou des parties de ce territoire à la corporation d'un Etat

(1) Op. cit., p. 94-95.

(2) V. sur cette question Piloty, op. cit., 11, p. 451.

voisin, qui aura usé de la faculté concédée par l'art. 110 et qui acceptera cette annexion territoriale.

Alors de deux choses l'une : Ou bien l'Etat dont le territoire se trouve annexé à une corporation étrangère, a déjà fait aussi pour son compte usage de la prérogative de l'art. 110, ou il ne l'a pas fait. Au premier cas, le siège de la corporation sera désigné d'un commun accord par les Etats intéressés, et l'Etat où ce siège sera situé, imposera à la corporation sa législation propre. Au second cas, le siège corporatif continuera à appartenir à la corporation étrangère, dont la législation d'Etat restera en vigueur.

Comment concilier ces dispositions avec l'art. 18 ? Celui-ci n'attribue aux Etats qu'un droit de proposition en ce qui concerne la délimitation territoriale des corporations. C'est au Conseil fédéral de décider après avoir pris l'avis de l'office impérial.

Or ici il n'est plus question ni de Conseil fédéral ni d'office impérial. Les Etats acquièrent un droit de décision souverain et exclusif.

Pourquoi cette différence de traitement, suivant qu'il s'agit ou non de corporations à cheval sur deux Etats ? On ne le voit vraiment pas. On doit même soutenir que l'art. 18 est assez large pour s'appliquer à ce genre de corporation. Quoi

de plus général que ces mots : « Les corporations seront formées par le Conseil fédéral.... » ? L'art. 114 est donc doublement défectueux. De plus il est mal placé : il aurait dû venir immédiatement à la suite de l'art. 18 qu'il a la prétention de compléter.

Le § 2 ajoute : A défaut d'entente, le Conseil fédéral décidera sur requête ».

A quoi se rapporte ce paragraphe ? Quelle est la nature de la décision à prendre par le Conseil fédéral, ou ce qui revient au même, sur quel objet porte le désaccord entre les Etats en litige ?

Cela n'apparaît pas très clairement d'après le contexte. Cependant il n'est pas douteux que la loi vise le désaccord susceptible de se produire sur la question du siège corporatif. Telle est l'unanime interprétation des auteurs.

La faculté accordée par l'art. 114 devait subsister tant que la portion de territoire en question n'avait pas encore été rattachée par le Conseil fédéral à une autre corporation en vertu de l'art. 18.

En vertu de cet article, les principautés de Birkenfeld, de Wâldeck, de Pyrmont, de Lubeck, ainsi que la ville libre de ce nom, se sont annexées, du gré de l'Etat prussien, à différentes corporations ressortissant à ce dernier.

III. — DISPOSITIONS STATUTAIRES

Le fonctionnement de la corporation doit être réglé par des statuts, dont la rédaction incombe à une assemblée générale, dite *assemblée constituante* (art. 19).

Celle-ci se compose des représentants des chefs des exploitations assujetties (art. 20, § 1).

La représentation communale, ou à son défaut l'autorité communale désignera des électeurs, dont le nombre sera fixé par l'autorité centrale de chaque Etat, et qui seront choisis parmi les entrepreneurs ou leurs préposés. Les électeurs seront convoqués, par circonscriptions, à des assemblées électorales, dont l'Etat fixe les conditions ; ils éliront parmi eux, à la majorité relative, les membres de l'assemblée constituante. La procédure électorale sera organisée par un règlement émanant de l'autorité centrale de l'Etat, lequel doit en même temps répartir les membres entre les circonscriptions électorales suivant le nombre des électeurs, à condition qu'il y en ait au moins un par 20 électeurs (art. 20, § 2).

Si le ressort de la corporation dépasse les limites d'un Etat, les fonctions de l'autorité centrale sont dévolues à l'office impérial, qui doit

obtenir, pour toutes les mesures à prendre, l'assentiment des autorités centrales des Etats confédérés (art. 20, § 3).

Dans cette hypothèse, l'assemblée constituante sera convoquée par l'office impérial, tandis qu'en tout autre cas, cette prérogative revient à l'autorité centrale de chaque Etat (art. 21, § 1).

L'assemblée se tiendra en présence d'un représentant de l'autorité qui l'aura convoquée. Celui-ci ouvrira la séance, fera nommer un bureau provisoire, qui se composera d'un président, de deux secrétaires, et au moins de deux assesseurs, et il dirigera les débats jusqu'à l'élection de ce dernier (§ 2).

L'élection terminée, le comité provisoire dirigera les débats et administrera la corporation jusqu'à l'entrée en fonctions du comité définitif (§ 3).

Art. 22. — « Les statuts doivent contenir des dispositions :

- 1) sur le nom et le siège de la corporation ;
- 2) sur la formation du comité de corporation et sur l'étendue de ses attributions ;
- 3) sur la formation de la commission de corporation chargée de décider des réclamations ;
- 4) sur la convocation de l'Assemblée générale ainsi que sur le mode de ses délibérations ;

5) sur le droit de vote des membres de l'Assemblée générale et la vérification de leurs pouvoirs ;

6) sur la base de la répartition des cotisations et, si la répartition ne se fait pas sur la base de l'impôt, sur le mode à employer pour l'estimation et la classification des exploitations ;

7) sur le mode de procéder lors de changements dans la personne du chef de l'exploitation, ainsi que lors de changements dans l'exploitation ;

8) sur les conséquences des cessations d'exploitations, particulièrement sur le mode de garantir le recouvrement des cotisations des chefs d'exploitations qui cessent leur entreprise.

9) sur le taux de l'indemnité à allouer aux représentants des ouvriers assurés ;

10) sur l'établissement, la vérification et la réception du compte de fin d'année ;

11) sur l'exercice des droits attribués à la corporation pour formuler des prescriptions à l'effet de prévenir les accidents et de surveiller les exploitations ;

12) sur le mode de procéder lors de déclarations d'entrée et de sortie des chefs d'exploitations assurés et d'autres personnes qui ne sont pas assurées d'après l'art. 1, ainsi que sur la fixation du gain annuel de travail des entrepreneurs ; ils ont déterminer aussi quelles personnes occupées dans des exploitations agricoles et forestières appartenant à la circonscription corporative devront être regardées comme employés d'exploitation ;

13) sur les circonstances qui nécessiteront une modification des statuts.

On voit que les pouvoirs statutaires sont assez étendus. C'est une précieuse prérogative pour les

corporations que de collaborer dans une mesure si large à leur propre organisation. Nous pensons même que sur certains points, notamment en matière financière, les droits accordés aux statuts doivent paraître plutôt excessifs.

Les statuts devront être homologués par l'Office impérial. Si l'homologation était refusée, un recours serait ouvert devant le Conseil fédéral, pendant un délai de quatre semaines à dater du jour de la notification au comité directeur (art. 24, § 1). Il en serait de même de toute modification statutaire (art. 24, § 4).

L'Office impérial a d'ailleurs rédigé un statut-type pour servir de modèle aux corporations. Ce statut a été publié dans les *Amtliche Nachrichten* (1) du 5 octobre 1887.

2^{ent} ETUDE DE LA NATURE ET DU RÔLE DES CORPORATIONS

Au groupement chargé du service de l'assurance, nous avons donné le nom, classique en France, de *corporation*.

Il faut cependant avouer que cette expression s'écarte sensiblement de la traduction littérale du mot *Berufsgenossenschaft* (association de pro-

(1) C'est le bulletin officiel de l'office impérial des assurances.

fession) par lequel les Allemands désignent cet organe : l'association professionnelle comporte en effet, en dehors de la corporation, bien d'autres variétés.

Aussi quelques économistes se servent-ils, pour rendre le même mot, d'un terme beaucoup plus large : soit celui même d'*association professionnelle* (1), soit celui de *syndicat* (2).

Pour nous, nous préférons la terminologie usuelle. Si nous recherchions avant tout l'exactitude littérale, évidemment l'expression *association professionnelle*, d'ailleurs bien française, devrait être employée.

Mais cette expression, comme d'ailleurs le mot allemand équivalent « *Berufsgenossenschaft* », manque absolument de précision, n'indique pas avec netteté ce qu'est en réalité l'organe ainsi désigné (3).

(1) M. Esmein notamment.

(2) Nous n'avons trouvé ce mot que dans la « traduction non officielle de A. Fischer » entreprise pour le compte de la corporation de Lorraine à l'usage de ses membres indigènes.

(3) Il y a lieu de s'étonner que les techniciens de l'assurance allemande, notamment M. le Docteur Bodiker, ancien président de l'office impérial, traduisent eux-mêmes par *corporation* leur mot « *Berufsgenossenschaft* ». En allemand, corporation se dit *Korperschaft* et non *Berufsgenossenschaft*. Si nos voisins éprouvent le désir légitime de rectifier une terminologie défectueuse, il semble naturel qu'ils commencent d'abord par la leur.

Par *association professionnelle*, on entend en effet toute espèce de société formée entre individus appartenant à une même profession. Par rapport à elle, la *Berufsgenossenschaft* ne constitue qu'un genre dans l'espèce.

Le mot *syndicat* nous paraît plus mal choisi encore. On l'a adopté par analogie sans doute avec d'autres sociétés mutuelles, les syndicats agricoles, qui sont aussi des unions d'agriculteurs. On n'a pas réfléchi qu'entre les uns et les autres, il y a une différence essentielle, tenant au caractère ici volontaire et libre, là obligatoire de la mutuelle agricole.

Un seul mot, celui de corporation, exprime vraiment la nature de la *Berufsgenossenschaft*, car celle-ci est bien une corporation agricole d'assurance-accident. C'est du moins ce que nous allons essayer d'établir.

Une corporation, nous semble-t-il, est un établissement de droit public, autonome, formé du groupement obligatoire de personnes appartenant à une même profession et à une même région, en vue d'un bien commun à réaliser.

Or chacun des éléments de cette définition existe dans le *Berufsgenossenschaft*. Plusieurs ont déjà été examinés et vérifiés : l'institution de droit public, l'autonomie, l'obligation.

La Berufsgenossenschaft est-elle territoriale ? Sans contredit.

Il semble bien aussi qu'elle soit professionnelle. Cependant certains auteurs le contestent.

Ainsi M. Bellom (1) dit : « La corporation, qui doit s'étendre à un ressort déterminé, est essentiellement territoriale, à raison de la similitude des exploitations assujetties : elle comprend toutes les exploitations (agricoles et forestières) dont le siège est situé à l'intérieur du ressort ». Nous ne parvenons pas à comprendre. « La similitude des exploitations assujetties » ! Mais c'est l'affirmation même par qui le nie, du caractère professionnel des corporations agricoles.

De son côté, M. Sauvaire-Jourdan (2) s'exprime ainsi au sujet de ces corporations : « Les corporations sont ici territoriales et non professionnelles. Le groupement territorial s'imposait ; *car il n'existe pas en matière de travaux agricoles de professions distinctes et spéciales*, mais les genres de travaux les plus divers sont exécutés par un seul ouvrier et pour le compte d'un seul patron : labourage, semence, moisson. Il est vrai qu'on aurait pu à la rigueur séparer les entreprises agricoles des entreprises forestières ; mais même

(1). Op. cit., livre II, p. 475.

(2) Op. cit., p. 9.

en cela pourtant on aurait rencontré bien des difficultés pratiques. » Qui ne voit que comme la précédente, cette proposition est contradictoire dans ses termes ?

Quant à une séparation des entreprises agricoles et forestières, non seulement elle donnerait lieu à des difficultés pratiques considérables, mais elle serait même contre nature. « Qu'on s'en rapporte à l'usage courant ou à la science économique, dit un auteur allemand, pour remédier au silence de la loi de 1886, il faut entendre par là (par l'agriculture) l'ensemble des exploitations qui ont pour but l'acquisition des produits organiques de la nature. » L'agriculture, dans le sens usuel du mot, s'étend donc aux travaux forestiers comme aux travaux horticoles, etc. Ainsi on peut se dispenser d'indiquer expressément, à tout propos, les ouvriers forestiers à côté des ouvriers agricoles, et c'est un droit dont nous avons, pour notre part, usé largement, bien que le législateur allemand agisse d'habitude autrement.

Les corporations agricoles nous paraissent même plus homogènes que certaines corporations industrielles, qui groupent simplement des industries « similaires », et non comme ici des variétés d'une même industrie.

Quel intérêt commun rassemble les membres de la corporation agricole ? Exclusivement le

service de l'assurance-accident, qu'on a espéré rendre ainsi plus commode, plus économique, plus efficace.

Une question se pose. Pourquoi restreindre à si peu de chose la fonction d'un organisme si puissant. En lui confiant d'autres attributions, on réaliserait pour nos assurances une réduction des frais administratifs dont on se plaint.

Pourquoi, par exemple, n'utiliserait-on pas la corporation agricole pour le fonctionnement des autres assurances ouvrières ? La question a été longuement étudiée dans une conférence qui s'est tenue le 4 novembre 1895 au ministère de l'Intérieur. Elle a été résolue par la négative. Pourtant il nous semble que les objections présentées n'avaient rien de décisif, surtout pour les corporations agricoles. Mais nous ne pouvons nous attarder à la discussion de ce point, qui excède les bornes de notre travail.

Du reste, la corporation agricole trouverait par ailleurs, si l'on voulait, un champ aussi vaste que fécond, surtout dans le domaine économique et social. Mais le législateur allemand ne lui promet pas un tel avenir. Au contraire, tandis que dans la discussion même de la loi de 1886, le gouvernement émettait le projet d'augmenter la sphère d'attributions des corporations industrielles, il manifestait ouvertement pour les cor-

porations agricoles des intentions différentes.

C'est regrettable. Car les corporations sont ainsi destinées à jouer un rôle des plus effacé, tandis que les associations agricoles libres de toute nature occupent seules l'attention publique et méritent seules la confiance des agriculteurs.

§ II

Autriche

A la différence de l'Allemagne, l'Autriche n'a pas organisé d'établissements spéciaux pour le service de l'assurance agricole. Il faut reconnaître d'ailleurs qu'à moins de leur donner des proportions très étendues, les corporations agricoles n'eussent pu grouper dans ce pays un ensemble de risques suffisant, par suite des restrictions apportées à l'étendue de l'assurance en agriculture.

L'assurance agricole et l'assurance industrielle se trouvent donc réalisées par des établissements mixtes, appelés établissements régionaux, dont le ressort doit respecter les limites des provinces de la monarchie autrichienne.

Nous devons pourtant signaler que des tendances séparatistes très accusées se sont maintes

fois manifestées sous la pression des circonstances. Ainsi l'établissement de la Basse-Autriche a cru devoir simplifier pour les exploitations agricoles les formulaires des déclarations d'accidents. Dans les tarifs de risque, les exploitations agricoles et forestières ont, dans le premier groupe, une place à part à côté des moulins. Le comité consultatif des assurances est composé de quatre groupes distincts, dont l'un est réservé à l'agriculture et à la sylviculture. Dans les statistiques officielles, une place à part est faite au groupe agricole-forestier. Enfin nous verrons que de graves inconvénients, tenant au fait de la constitution mixte des établissements d'assurance, ont décidé le gouvernement autrichien à préparer pour les exploitations agricoles et forestières un organisme à part, que tout le monde en Autriche attend avec intérêt.

Ces établissements sont formés du groupement de tous les entrepreneurs de la région dirigeant une exploitation assujettie, et des ouvriers et employés occupés dans ces exploitations (loi de 1887, art. 9, § 1).

A toute époque, le ministre de l'intérieur a le droit de modifier le ressort des établissements (art. 9, § 2.)

L'entrepreneur est la personne pour le compte de qui une exploitation a lieu (art. 11, § 1). S'il s'agit de moteurs employés passagèrement dans

l'exploitation, l'entrepreneur est le propriétaire même de la machine (art. 11, § 3).

Tout entrepreneur doit, lors de l'ouverture de l'exploitation, en faire la déclaration à l'établissement d'assurance (loi de 1887, art. 18, § 1). C'est d'après cette déclaration que l'établissement décide si l'exploitation est soumise à l'assurance.

Cette décision est susceptible de recours, pendant quatorze jours, devant l'autorité politique provinciale. Le recours n'est pas suspensif. Appel de la sentence peut être interjeté devant le Ministre de l'intérieur (art. 18, § 3).

Aux termes du statut-type, l'établissement régional tient un registre, ou *cadaastre*, sur lequel sont inscrites les entreprises assujetties. Chaque chef d'une exploitation qui s'y trouve portée, reçoit un billet de membre.

L'établissement régional est réglementé par des statuts qui définissent : les droits d'électorat et d'éligibilité, le mode d'élection des délégués des ouvriers et des patrons au comité directeur, l'époque d'exigibilité des primes.

Ces statuts doivent être homologués par l'administration (art. 13, § 1).

Une ordonnance du Ministre de l'intérieur, du 22 janvier 1889, a fixé à sept le nombre des établissements, dont aucun, conformément à la loi, ne compte moins de 50,000 assurés.

§ III

COMPARAISON

Le rapprochement de la législation allemande et de la législation autrichienne met en présence des combinaisons différentes, entre lesquelles une comparaison s'impose. Pour nous, nous bornerons celle-ci à deux points, que nous examinerons très brièvement.

1° Est-il préférable que l'établissement d'assurance soit purement agricole comme en Allemagne ou mixte comme en Autriche?

Sans entrer à ce sujet dans aucune discussion théorique sur les mérites réciproques du groupement professionnel et du groupement territorial, constatons simplement que les corporations agricoles allemandes, ainsi que nous l'avons établi, présentent à la fois l'un et l'autre caractère et bénéficient ainsi des avantages des deux systèmes. C'est ce qui fait leur supériorité. La forme corporative est unanimement regardée aujourd'hui comme le cadre naturel de l'assurance-accident agricole. Ce fait a particulièrement été affirmé à la conférence de novembre 1895, dont nous avons déjà parlé. Et c'est à cause de leur réelle valeur

économique qu'on s'est alors refusé à fusionner les corporations agricoles avec tel ou tel autre établissement d'assurances pour les ouvriers industriels. Et ainsi la corporation agricole a pour sa part tenu en échec les projets soumis à la Conférence, lesquels faisaient de cette fusion l'une des bases de la réforme.

Au contraire, le caractère mixte des établissements d'assurances autrichiens est l'objet de très vives attaques. Nous verrons en effet qu'il a été cause d'embarras de toute nature. Aussi est-il question depuis longtemps de le faire disparaître.

2° Que faut-il penser des systèmes de participation et de non participation des assurés à l'œuvre coopérative ?

Nous croyons la participation ouvrière excellente et susceptible des plus heureux résultats économiques et sociaux.

Mais cette question viendra mieux à sa place au chapitre de l'administration.

Disons seulement qu'à notre avis, la participation à la gestion n'implique pas nécessairement la participation effective et directe aux charges de l'assurance, participation bien difficile à organiser.

Il suffit que les ouvriers soient intéressés, et ils le sont, à l'œuvre des assurances, pour qu'on puisse admettre légitimement leur collaboration.

Nous proposons donc à ce point de vue un système mixte, tenant du système allemand par l'exclusion de la contribution aux charges, et du système autrichien par la participation à la gestion.

Il serait d'ailleurs excessif de croire que les ouvriers agricoles allemands n'ont aucune part au fonctionnement de l'assurance. Nous les verrons représentés par des délégués dans divers corps judiciaires et autres.

CHAPITRE III

LES BÉNÉFICIAIRES DES ASSURANCES

§ 1^{er}

LES BÉNÉFICIAIRES DE L'ASSURANCE OBLIGATOIRE

1^{ent} Allemagne

La loi d'Empire ne s'est pas arrogée le droit exclusif de désigner les personnes qui seraient de plein droit assurées contre les accidents. Elle reconnaît, dans une certaine mesure, la même prérogative à chacun des Etats confédérés, ainsi qu'aux statuts corporatifs.

I

La loi d'Empire (art. 1, § 1) soumet à l'assurance obligatoire « tous les ouvriers et employés

d'exploitation, — ces derniers en tant que leur gain annuel en salaire ou traitement n'est pas supérieur à deux mille marcs, — occupés dans les exploitations agricoles et forestières ».

L'interprétation de ce paragraphe soulève plusieurs questions délicates, que nous allons examiner tour à tour.

A. Que faut-il entendre ici par ouvriers? Aucun article ne le dit. Mais on s'accorde pour donner au mot une définition que M. Sauvaire-Jourdan formule ainsi : « Un ouvrier est celui qui librement et par profession loue sa force physique de travail (1) ».

Dans la pratique, il s'est peu rencontré de difficultés d'interprétation. Seules quelques situations délicates ont été sujets à controverse et matière à procès : nous voulons surtout parler de l'épouse de l'entrepreneur, des membres de sa famille, des volontaires, des domestiques.

L'époux, mari ou femme, doit-il être considéré comme ouvrier de son conjoint, quand il travaille dans une exploitation appartenant en propre à celui-ci.

L'Office impérial consulté a répondu négativement, en se fondant sur le principe d'égalité entre époux, qui exclut toute dépendance économique

(1) Op. cit., p. 38.

de l'un envers l'autre. A notre sens, l'Office a commis ici une erreur, en ce qui concerne l'assurance agricole. Celle-ci contient en effet une disposition spéciale aux « membres de la famille » de l'entrepreneur, au nombre desquels les travaux préparatoires désignent nommément le conjoint de l'entrepreneur (Die Ehegatten) (1), ce qui d'ailleurs est bien rationnel. Cette question de l'époux ou de l'épouse ne diffère donc pas de la question suivante, qui embrasse d'une manière générale tous les membres de la famille.

Le sort des *membres de la famille* (Familienangehörigen), au regard de l'assurance obligatoire, a été l'objet de vives discussions et a été soumis à des alternatives diverses lors de l'élaboration de la L. U. V. G. Observons d'abord qu'on s'explique fort bien qu'à l'occasion de cette loi, on se soit particulièrement occupé de cette catégorie de travailleurs, qui au contraire avaient pu passer inaperçus lors de la préparation de l'U. V. G. C'est qu'en effet la collaboration des membres d'une même famille à un travail commun, dirigé par l'un d'eux, qui est chose fréquente dans l'agriculture, est très rare dans l'industrie. Ajoutons que dans le silence de la loi de 1884, les Familienangehörigen ont toujours été assimilés

(1) Projet de loi, p. 46.

aux ouvriers étrangers, en ce qui concerne la sujétion à l'assurance.

De son côté, le projet initial de l'U. V. G. résolvait la question par une distinction. Les membres de la famille touchaient-ils une rétribution pour leur travail : ils relevaient de l'assurance obligatoire ; sinon ils n'y étaient pas sujets. Et l'exposé des motifs justifiait ainsi cette disposition. En principe le chef de famille est déjà tenu par la loi civile de subvenir aux besoins des membres de sa famille, et cette dette ne s'éteint pas parce qu'un de ceux-ci viendrait à être victime d'un accident. Or les Etats confédérés étaient d'avis en majorité de ne pas introduire dans le cercle de la famille les relations d'ordre social et politique qui existent entre employeurs et ouvriers. Et c'est à quoi devait aboutir forcément la transformation de la dette du chef de famille, reposant sur le droit civil, en une dette sociale. Sans doute, il peut se faire que pour appartenir à la famille du patron, on n'en soit pas moins réellement ouvrier dans toute l'acception de ce terme. Mais alors il y a lieu à rémunération, et on rentre dans les prévisions de l'assurance obligatoire. D'ailleurs si en dehors de ce cas, un chef de famille trouve avantageux d'assurer les siens contre les accidents du travail, il a toujours la ressource de l'assurance facultative.

Ce raisonnement nous paraît singulièrement faible. L'assurance obligatoire ne constitue pas une véritable transformation de la dette alimentaire. Elle en est plutôt un mode de réalisation, une garantie d'exécution pour le cas particulièrement intéressant qui nous occupe, comme elle l'est par ailleurs, dans une certaine mesure, de l'indemnité due à un ouvrier quelconque en cas d'accident. Le législateur a pu considérer à bon droit que la situation de membre de la famille ne donne pas à la victime la certitude d'être secourue pendant toute la durée de son incapacité de travail.

On ajoute que si le chef de famille le juge utile, il est autorisé à recourir à l'assurance facultative. L'argument prouve trop pour prouver quelque chose, car s'il était acceptable, il faudrait l'appliquer également aux ouvriers étrangers à la famille, ainsi que le font du reste les adversaires de l'assurance obligatoire. On n'a pas voulu, d'une manière générale, laisser le chef d'exploitation seul juge de l'utilité de l'assurance : pourquoi lui reconnaîtrait-on cette prérogative dans le cas particulier que nous examinons ? Va-t-on dire que les membres de la famille de l'entrepreneur se trouvent d'habitude dans une situation de fortune meilleure ? N'oublions pas que dans les petites exploitations agricoles, si nombreuses,

la distance est souvent minime entre le patron et l'ouvrier, à tel point que beaucoup de personnes sont alternativement l'un et l'autre, travaillant pour leur compte avec le concours d'ouvriers durant une partie de l'année, puis salariées elles-mêmes en d'autres saisons. En principe, on peut soutenir que l'entrepreneur agricole dont les parents donnent régulièrement leurs soins aux travaux de son exploitation, n'est pas en situation de négliger pour les siens la ressource de l'assurance. Il faut donc, ni plus ni moins que partout ailleurs, la lui imposer d'office.

En poursuivant plus loin la lecture de l'exposé des motifs, on trouve ou plutôt on dégage un nouvel argument, présenté d'une manière incidente, et tout aussi dénué de valeur. Nous voulons parler du désir secret de n'englober dans l'assurance obligatoire que les entreprises de quelque consistance, afin de « simplifier l'exécution de la loi (1) ». M. Esmein a même vu là le motif déterminant de la disposition qui nous occupe, à ce point qu'il n'en signale pas d'autre. Il attache d'ailleurs une extrême importance à cette question d'admission ou d'exclusion des Familienangehörigen, dont il fait le point culminant des controverses relatives à l'étendue de

(1) Projet de loi, p. 47.

l'assurance obligatoire. — « Quels travailleurs agricoles et forestiers, dit-il, étaient soumis par le projet à l'assurance obligatoire contre les accidents ? C'était là le point capital. Tout le monde s'accordait à reconnaître que l'assurance devait être restreinte aux exploitations agricoles proprement dites, celles où le propriétaire ou fermier emploie les bras d'autrui ; c'est là seulement qu'il existe des ouvriers agricoles. Au contraire le petit cultivateur, le paysan propriétaire qui cultive lui-même son fonds devait rester en dehors. Mais pour établir à ce point de vue la limite séparative, de grandes difficultés s'étaient présentées. On avait vainement cherché le criterium de divers côtés, soit dans l'étendue de la propriété, soit dans la possession d'attelages de labour. Le projet s'était arrêté à la solution suivante : il excluait de l'assurance les membres de la famille de l'entrepreneur agricole ; par là même on croyait y soustraire sûrement la petite culture, celle-ci n'employant pas de bras étrangers (1) ».

Il ne nous semble pourtant pas que le projet ait donné un tel relief à ce point de vue, puisqu'il ne fait que l'indiquer au passage, à la suite (et non comme conclusion) de l'évaluation, tentée par lui, du nombre de travailleurs et d'explo-

(1) *Annuaire de législation étrangère*. — Année 1887.

tations qui, de ce chef, se verront exclus de l'assurance agricole, et ne l'auraient pas été de l'assurance industrielle. Cette remarque nous paraît d'autant plus sûre que ce point de vue ne se rapporte même qu'à la seconde évaluation.

Cette évaluation, l'exposé des motifs reconnaît qu'il est difficile de la mener à bonne fin. La statistique permettait bien de dire combien il y a (2.598.690) d'ouvriers appartenant à la famille même de l'entrepreneur. Mais on manquait de base pour déterminer combien parmi eux sont les proches parents du chef de l'exploitation et ne reçoivent pas à proprement parler de salaire; combien, en d'autres termes, sont de véritables Familienangehörigen. Quoi qu'il en soit, ajoute l'exposé des motifs, il ressort clairement de la statistique professionnelle que le nombre en serait très grand.

Quant aux exploitations, distraites par là de l'assurance obligatoire, ce sont précisément, ajoute-t-il, les plus petites exploitations, car ce sont les seules qui ne font jamais ou que très rarement appel à d'autre concours (Arbeitskraft) qu'à celui de l'entrepreneur et de sa famille. Comment en fixer le nombre? Dans l'impuissance où l'on est de faire ce calcul, on imagine que la ligne de démarcation entre les deux groupes d'exploitations tombant ou non sous le coup de

l'obligation, se trouve dans le fait que la surface exploitée est ou non supérieure à deux hectares. Au-dessous, on ne ferait pas appel d'une manière régulière aux bras étrangers, et par suite il n'y aurait pas d'obligation. Avec ce criterium, on ne trouverait que 2.214.513 exploitations assujetties sur un total de 5.276.344 : d'où une déperdition de plus de moitié.

Est-il nécessaire de faire ressortir tout l'arbitraire d'un tel criterium? Seule l'expérience eût pu dire quel était le nombre des parents d'entrepreneurs et des exploitations exclus ainsi de l'assurance obligatoire.

Mais cette expérience n'a pas été faite. Dès la première lecture, en effet, l'argument accessoire passe au premier plan et devient la cible d'irréfutables objections. « Facilement on montre que bien rarement le petit propriétaire ne pouvait se contenter absolument de son travail et de celui des siens, qu'inévitablement à de certains moments, il devait louer le travail d'un ou plusieurs voisins, sauf à s'employer lui-même comme journalier une portion de l'année; il était donc tour à tour entrepreneur et ouvrier et la solution proposée ne le soustrayait point aux charges de l'assurance, tout en enlevant le bénéfice de celle-ci aux membres de sa famille qui travaillaient

pour lui (1) ». Il y aurait eu d'autres raisons de non moins de valeur à ajouter à celle-ci. En fait, nous pensons qu'il y aurait eu fort peu de Familienangehorigen pour échapper à l'assurance, car cette catégorie d'ouvriers, d'après l'exposé même des motifs, se restreint à l'époux, aux descendants, aux ascendants, ainsi qu'aux parents de l'époux. Les frères et sœurs n'en font même pas partie. Or, croit-on qu'il soit fréquent de voir de si proches parents du cultivateur salariés par lui ? c'est ce que l'expérience, à défaut de statistique, dément formellement.

En réalité, il nous paraît impossible de trouver une ligne de démarcation précise entre la grande et la petite exploitation non plus que de sérieuses raisons de distinguer entre les membres de la famille et les autres ouvriers de l'exploitation.

Aussi la commission proposa-t-elle de comprendre en principe les membres de la famille au nombre des personnes soumises à l'assurance obligatoire, sauf aux législateurs particuliers à décider en connaissance de cause, pour des raisons à eux propres, s'il convient de supprimer l'obligation ou de lui donner une étendue moins

(1) M. Esmein. *Annuaire de législation étrangère*, année 1887.

dre. Finalement c'est cette disposition qui est passée dans la loi de 1886 (art. 1, § 3).

Le Wurtemberg et le Grand-Duché de Hesse ont fait usage de cette faculté, pour prononcer l'exclusion des enfants au-dessous de douze ans dans le premier Etat, de quatorze ans dans le second. En l'absence d'une disposition de ce genre, aucune condition d'âge n'est en effet exigée pour la participation à l'assurance.

Les *Volontaires* (Volontaire), c'est-à-dire les jeunes gens qui apprennent la culture dans une exploitation agricole sont assurés (décision de l'office impérial du 29/10 1894).

Les *domestiques* sont compris dans l'assurance s'ils sont occupés aux travaux mêmes de l'exploitation agricole (décision du 30/10 1898). Il est à remarquer à ce sujet que dans l'agriculture, les travaux du ménage et de l'exploitation empiètent fréquemment les uns sur les autres, sont ainsi difficilement séparables, ce qui augmente d'autant le nombre des assurés.

B. En second lieu, quel est d'une manière précise le groupe de personnes que la loi assujettit à l'assurance sous le nom d'employés (Betriebsbeamte) ?

L'U. V. G. s'était contenté de soumettre à l'obligation cette catégorie de personnes, sans en donner une définition.

La loi agricole ne pouvait s'inspirer de cet exemple, car la classe des employés ne se détache pas en agriculture avec autant de netteté que dans l'industrie, des simples ouvriers. L'exposé des motifs dit à ce sujet : « Il n'y a pas de limites sûres et uniformes entre les ouvriers agricoles et forestiers et les employés attachés à la même profession. » La terminologie est soumise sur ce point aux plus grandes variations. Des personnes qui exercent absolument les mêmes fonctions sont considérées par tel propriétaire comme ouvriers, par tel autre comme employés (1) ».

Le législateur impérial s'est personnellement récusé, ne croyant pas pouvoir fixer des règles applicables à toute l'Allemagne, — nouvelle trace de l'erreur où il verse si souvent. C'est aux corporations qu'il laisse le soin de donner cette définition, chacune pour son ressort respectif et suivant la diversité des circonstances locales, pourtant à cet égard sans influence. La pratique a clairement démontré l'erreur de la loi. L'Office impérial n'a rien eu de plus pressé, dans le statut-type, que de proposer aux corporations une définition que toutes ont adoptée, en quelque sorte servilement, et dont voici la formule : « Il faut considérer comme employés les personnes qui

(1) Projet de loi, p. 39.

remplissent des fonctions de régisseur et celles qui ont un rôle de direction ou de surveillance subalterne. »

Ainsi sont traités comme employés d'exploitations agricoles : le directeur d'une métairie, la personne chargée de l'inspection des troupeaux, le chef bûcheron, — la femme chargée de la surveillance des personnes occupées aux cuisines, aux poulaillers, autour des vaches laitières, et recevant d'ailleurs une rétribution annuelle excédant sensiblement le salaire des ouvrières placées sous ses ordres.

Il faut reprocher à la loi de 1886 d'avoir restreint l'assurance obligatoire aux seuls employés dont le gain annuel ne dépasse pas 2,000 marcs. Pour les autres, on retombe dans le domaine de la responsabilité civile, dont les conséquences sont tout aussi déplorables, que l'on touche de gros émoluments ou seulement des appointements modestes. Ce n'est même pas parce qu'un employé gagnerait 2,000 marcs, qu'il est assuré d'avoir de quoi vivre, lorsqu'un accident viendra lui enlever sa capacité de travail. Les autres inconvénients de la responsabilité se retrouvent ici dans toute leur force. On aurait dû se borner à limiter pour les employés la valeur du traitement servant de base aux indemnités.

C. Il s'agit des ouvriers et employés des exploi-

tations agricoles et forestières. Nous avons, au chapitre précédent, caractérisé et défini ce genre d'exploitation. Il n'y a pas à y revenir ici, si ce n'est pour indiquer que la loi a cru devoir exclure de l'assurance obligatoire (art. 1, § 5) l'exploitation exclusive des jardins domestiques ou d'agrément, qui cependant appartiennent à la profession agricole. L'exposé des motifs ne donne pas la raison de cette mesure. Mais pour qui connaît l'esprit de la législation, il est présumable qu'on a craint de multiplier à l'infini les assurés, et de compliquer le fonctionnement de l'œuvre, ce qui fût arrivé si on avait étendu le système de l'assurance aux millions de jardins où les dames du monde occupent leurs loisirs, où les ouvrières cultivent leurs légumes.

Seules sont assujetties les exploitations d'horticulteurs et de jardiniers de profession, c'est-à-dire de ceux qui jardinent non pour leur usage ou leur agrément propre, mais pour le commerce.

II

L'art. 1, § 3 réserve à la législation de chaque Etat le droit de décider dans quelle mesure et sous quelles conditions les chefs des exploita-

tions assujetties de par la loi d'Empire seront eux-mêmes assurés.

Pourquoi cette délégation que rien ne justifie ? Nous regrettons que la loi impériale n'ait pas pris sur elle d'étendre l'obligation de l'assurance à tous les chefs de culture sans exception. Le fait de faire valoir soi-même sa terre implique généralement une situation modeste et le besoin consécutif de l'assurance. Seulement on aurait pu, comme pour les employés, limiter à une certaine somme la valeur qui doit servir de base à la détermination des pensions.

III

La loi (art. 2, § 2) reconnaît aux statuts le droit d'étendre le principe de l'obligation aux employés dont le traitement dépasse 2,000 marcs, et aux entrepreneurs dont le gain de travail annuel n'excède pas au contraire cette somme.

En quoi les corporations sont-elles mieux placées que l'Empire pour régler ces questions ?

La faculté d'étendre l'obligation à de nouvelles catégories d'employés semble répondre au grief que nous avons formulé tout à l'heure à leur endroit. Malheureusement, 13 corporations seulement en ont fait leur profit : dans toutes, l'assu-

rance obligatoire est prévue jusqu'à un traitement de 2.000 marcs. Le petit nombre des employés agricoles est sans doute cause de cette négligence : on n'a pas songé à eux.

Les prérogatives statutaires relatives à l'assurance des entrepreneurs n'ont de valeur qu'autant que les lois de l'Etat n'ont pas soumis les entrepreneurs à l'assurance, en vertu de l'art. 1, § 3.

L'Office impérial a vivement recommandé aux corporations l'extension de l'assurance obligatoire aux entrepreneurs. Ses conseils n'ont pas été vains.

Ensemble, Etats et statuts ont astreint les entrepreneurs à l'assurance dans 44 corporations (sur 48), savoir : *a*) d'une manière générale, et sans aucune exception, dans 17 ; *b*) jusqu'à un traitement de 2,000 marcs, dans 13 ; *c*) jusqu'à un traitement de 2,000 marcs, pourvu que l'impôt foncier ne soit pas supérieur à 5 marcs, dans une ; *d*) jusqu'à un traitement de 1,500 marcs, dans 6 ; *e*) de 1,000 marcs, dans 5 ; *f*) de 900 marcs, dans 2 ; *g*) pour tous les entrepreneurs dont l'exploitation ne comporte pas plus de 175 unités d'impôt foncier, dans une.

Quelle meilleure preuve de l'excellence de l'assurance patronale !

B. — Autriche

L'assurance est obligatoire pour *certaines personnes* occupées dans *certaines exploitations* agricoles et forestières, et pour une *certaine partie de leurs travaux* seulement.

1. *Certaines exploitations.* — D'une manière générale, sont soumises à l'assurance autrichienne, les exploitations — soit agricoles, soit industrielles — qui fonctionnent au moyen de moteurs (*motorenbetriebe*). On entend par *motorenbetriebe*, les entreprises où l'on fait usage d'une chaudière à vapeur ou d'un moteur actionné par une force élémentaire ou par des animaux. Comme exemples de forces élémentaires, on peut citer le vent, l'eau, la vapeur, le gaz d'éclairage, l'air chaud et l'électricité. Il faut du reste que le moteur appartienne à l'entreprise, ou bien qu'il y soit employé d'une manière permanente ou du moins périodique. (Batteuse à vapeur.)

2. *Certaines personnes.* — L'art. 1^{er}, § 4 de la loi de 1887 décide que « si dans une exploitation agricole ou forestière, soumise à l'obligation de l'assurance, une machine, actionnée par un mo-

teur faisant partie de l'outillage de l'entreprise (1), est servie de telle façon qu'un nombre limité d'ouvriers et d'employés sont exposés aux dangers inhérents à l'usage de la totalité des machines, l'obligation de l'assurance est restreinte aux personnes exposées à ces dangers ».

3. *Certains travaux*. — Ce sont ceux qui exposent les ouvriers aux accidents résultant de l'emploi des machines agricoles.

— Comment expliquer ces restrictions de l'étendue de l'assurance ?

1° Pourquoi d'abord avoir limité, aux motorenbetriebe, pour l'agriculture et pour elle seule, la portée de l'assurance.

C'est qu'on redoutait des difficultés pratiques d'application, provenant de la diversité du personnel ouvrier occupé dans les grandes exploitations, et du peu de durée de l'embauchage dans les petites. On craignait qu'il fut difficile de mettre sur pied, avec des éléments si défectueux, une organisation stable et pratique.

La Chambre des députés ne croyait pas cependant ces difficultés insolubles. Elle voulait seule-

(1) Il y a à parler ainsi une inexactitude. « L'exploitation par moteur » peut être également soumise à l'obligation de l'assurance, si la machine locomotrice, sans faire partie de l'outillage, est employée d'une manière permanente ou même périodique. Cf. A. Menzel, *l'Assurance ouvrière d'après le droit autrichien*, p. 250, n. 21.

ment garder le temps de la réflexion. Aussi, dans le cours même de la discussion, décida-t-elle que le gouvernement serait invité à préparer un projet étendant l'obligation de l'assurance aux ouvriers agricoles exclus par cette disposition.

Lors de l'élaboration de la Nouvelle de 1894, la commission de l'industrie demanda que cette résolution fut suivie d'exécution. Elle fit valoir l'exemple de l'Allemagne qui s'était très bien tirée d'affaire, malgré les inconvénients signalés. Prenant l'offensive, elle montra que le système pratiqué jusque là, et réputé si simple, avait été au contraire pour les établissements mixtes la source des plus graves embarras financiers. En effet, par suite d'une inexacte appréciation des risques, il était arrivé que, pour l'agriculture, les charges s'élevaient, en 1891, à 133.282 fl. 43, tandis que les primes perçues ne dépassaient pas 47.149 fl. 29, soit environ trois fois moins. L'établissement de Gratz s'en était même trouvé en déficit ! On aurait pu ajouter que le recouvrement de primes insignifiantes n'allait pas tout seul non plus.

Pour la Commission, le remède se trouvait dans l'extension de l'assurance obligatoire à l'ensemble des exploitations agricoles, et dans une organisation distincte de l'assurance industrielle.

Finalement elle prit acte de la promesse faite par le gouvernement de préparer dans ce sens une loi spéciale.

Cette distinction est d'autant plus blâmable qu'elle ne repose, paraît-il, sur aucune donnée scientifique précise. En France, où on a voulu aussi limiter provisoirement le champ de l'assurance agricole, les divers projets et propositions de loi se sont successivement arrêtés à plusieurs combinaisons du même genre, basés sur l'emploi de certains moteurs ou de certaines machines, sans pouvoir d'avantage trouver une formule impeccable, donnant pleine satisfaction à l'esprit. Tous ces critères, assure-t-on, donnent lieu dans la pratique à des difficultés d'interprétation nombreuses. Evidemment nous n'avons pas à entrer dans une discussion d'ordre si technique. Mais nous plaçant à un autre point de vue, nous concluons qu'il est impossible qu'une distinction aussi sujette à caution puisse se maintenir longtemps dans une loi qui constitue une faveur à l'égard de ceux auxquels elle s'applique.

2° La Commission de l'industrie de la Chambre avait, dans son rapport sur le premier projet du gouvernement (1), proposé la restriction aux per-

(1) N° 75 des Rapports documentaires de la Chambre des députés, 10^e session, p. 71.

sonnes exposées à des accidents de machine pour toutes les exploitations par moteurs, y compris celles de l'industrie, dans le désir de limiter, au moins au début, la portée de l'assurance, afin d'en faciliter l'application. Toutefois, on remarquait cette différence entre les deux groupes professionnels, que l'exonération du personnel industriel non exposé au danger des machines, devait avoir lieu sur des propositions individuelles et spéciales de l'Inspecteur de l'industrie, formalité non exigée en agriculture, où elle eût été très assujettissante, attendu que le travail qui s'opère sans le concours des machines est le fait normal.

Le second projet gouvernemental, et, à sa suite, la loi elle-même, ont abandonné cette limitation en ce qui concerne l'industrie seulement, sans d'ailleurs indiquer le motif de cette différence de traitement. Le second rapport de la Commission est également muet sur ce point. Il est probable qu'on redoutait, surtout pour l'agriculture, les premiers débuts de l'assurance, et qu'on a cherché à lui faciliter ce difficile passage.

§ II

CEUX QUI SONT ADMIS A L'ASSURANCE FACULTATIVE

A. — Allemagne

Les chefs d'exploitations tombant sous l'art. 1 sont autorisés à assurer d'autres personnes non assurées en vertu de cet article et occupées dans leurs exploitations. Ils peuvent s'assurer eux-mêmes, si leur gain annuel ne dépasse pas 2,000 marcs. Les statuts ont d'ailleurs le droit de porter ce maximum à un chiffre plus considérable. (art. 2, § 1.)

Deux faits, à notre connaissance, témoignent que l'assurance facultative n'a pas eu le succès qu'on escomptait.

Dans la corporation de la Haute-Alsace, sur 6 à 7,000 entrepreneurs qui ont la faculté de s'assurer librement, il n'y en a que 361 pour le faire.

Dans la Conférence des 18/19 décembre 1893, les représentants des corporations agricoles, où la base contributive adoptée est l'impôt foncier, ont révélé que, bien que, dans la plupart de ces corporations, on ne perçoit pas de surprime pour

les assurances volontaires, que conséquemment ces assurances créent un droit sans engendrer d'obligation réciproque, on n'a cependant jusqu'à ce jour, malgré les instructions et invites réitérées des organes corporatifs, fait qu'un usage très restreint de ces droits. Pour cette raison, les corporations, entrant dans une certaine mesure dans nos vues, sollicitaient une modification de la loi, en ce sens que des entrepreneurs jouissant d'un revenu annuel supérieur à 2,000 marcs, puissent être également astreints à l'assurance obligatoire. Ce désir a été transmis par l'Office impérial au Secrétaire d'Etat de l'Intérieur, auquel elle a fait valoir précisément le motif précédemment allégué. Cependant, dans le projet modificatif, on ne trouve pas de disposition en ce sens (1).

(1) Ce n'est pas seulement en pays germaniques que les agriculteurs se montrent réfractaires à l'assurance volontaire contre les accidents. Dans les Etats étrangers, nous avons pu constater le même phénomène. Indiquons en quelques mots, le résultat de nos recherches.

Nos observations se limitent d'ailleurs à la France et à la Belgique

Il y a quelques années, ce genre d'assurance était considéré par nos agriculteurs comme une chose de luxe, dont les plus grandes exploitations agricoles seules pouvaient faire les frais.

Aujourd'hui à cause de la facilité plus grande que mettent les tribunaux français et belges à admettre la responsabilité patronale et dans l'expectative d'une législation nouvelle qui

B. — Autriche

C'est la loi de 1894 qui a permis l'assurance facultative.

Elle autorise :

1° Les chefs d'exploitations assujetties à s'assurer eux-mêmes, et à assurer leurs représen-

viendrait aggraver cette responsabilité, l'assurance-accidents a certainement gagné du terrain à la campagne.

Aussi, les compagnies à primes fixes qui autrefois ne se souciaient guère de la clientèle agricole, la recherchent-elles beaucoup aujourd'hui.

Mais l'assurance rurale s'est surtout répandue dans certains milieux activement travaillés par des associations agricoles de toute nature, surtout par les syndicats, lesquels dans leurs bulletins et leurs réunions, ne manquent pas une occasion de faire entendre aux cultivateurs le puissant intérêt qu'ils ont de s'assurer eux-mêmes et d'assurer leur responsabilité civile.

Plusieurs ont même cherché à faciliter à leurs adhérents la pratique de l'assurance, soit en constituant des mutuelles d'assurance-accidents, destinées à procurer cette assurance à bon compte, soit en s'entendant avec les compagnies à primes fixes à qui elles consentent, moyennant des réductions de tarifs, à servir d'intermédiaires avec leurs sociétaires.

Cependant les résultats obtenus jusqu'ici ne sont pas très encourageants.

Plusieurs initiatives de ce genre, entreprises dans les meilleures conditions de succès, ont complètement échoué.

Ailleurs, il est vrai, on est parvenu à grouper un chiffre respectable d'adhérents. La *Responsabilité agricole*, fondée à

tants, ainsi que d'autres personnes exposées au danger résultant de l'entreprise, pourvu que le salaire de base n'excède pas 1,200 florins.

2° Les chefs d'exploitations non assujetties à s'assurer eux-mêmes, et à assurer leurs ouvriers

Corbeil en 1879, comptait, en 1897, 2.382 sociétaires. La *Solidarité orléanaise* constituée en 1891, comprenait, en décembre 1896, 805 assurés. L'*Union du Sud-Est des Syndicats agricoles*, en 1898, au bout de trois ans de fonctionnement, avait recueilli et transmis à sa compagnie 1.080 polices. La *Coopérative agricole belge*, à la fin de son premier exercice, comptait déjà 307 mutualistes.

Mais il faut savoir que ces sociétés s'étendent sur des régions très vastes. Elles-mêmes se plaignent vivement que les agriculteurs ne répondent guère aux appels pressants qu'elles ne cessent de leur adresser. Elles constatent avec amertume que l'agriculteur si empressé à s'assurer contre une foule de risques n'en néglige qu'un : celui qui s'attaque à l'homme lui-même, au « capital humain », parce que bien à tort il n'en considère pas l'éventualité comme menaçante.

Ce sont surtout les petits agriculteurs, qui pourtant en ont le plus grand besoin, puisqu'ils ne peuvent songer à être leurs propres assureurs, qui sont le plus rebelles à cet égard.

En moyenne, d'après les derniers résultats connus, les exploitations assurées ne comptent pas moins de :

100 hect.	dans la Responsabilité agricole
60 hect.	— Solidarité orléanaise
37 hect.	— Coopérative agricole belge
64 hect.	— L'Union agricole belge

Pour donner aux petits exploitants agricoles la facilité de s'assurer, l'*Union du Sud-Est* a imaginé une combinaison ingénieuse, à laquelle elle donne le nom de *police collective*. Le minimum de l'assurance doit être de cinq hectares, mais celle-ci peut comprendre plusieurs propriétaires, dont un seul

et employés, leurs représentants et d'autres personnes exposées aux accidents dans l'exploitation (art. 6)

L'assurance facultative en Autriche ne peut être que collective.

est responsable pour le paiement de la prime. Autrement le propriétaire d'un hectare eût dû payer comme s'il en possédait cinq.

Or cet essai n'a pas eu le succès espéré. Sur les 1.080 polices en cours en 1898, on n'en trouve que 15 collectives.

Il semble néanmoins que l'assurance tend à se démocratiser lentement. Ainsi pour la *Solidarité orléanaise*, la moyenne d'hectares par sociétaire, qui au 31 décembre 1896 est descendue à 60, était de 68 en décembre 1892, de 83 en décembre 1891.

CHAPITRE IV

OBJET DES ASSURANCES

§ 1^{er}

RISQUE COUVERT PAR LES ASSURANCES

Les assurances ont pour objet l'allocation d'indemnités aux ouvriers victimes d'accidents ou à leurs ayants-droit, dans les cas prévus par la loi.

L'accident, survenu à un assuré dans l'accomplissement de tout travail professionnel (Allemagne) ou de certains travaux professionnels (Autriche) accomplis au service d'une exploitation assujettie : tel est le risque, le seul risque couvert par les assurances.

Il est nécessaire de présenter à ce sujet quelques observations.

1^{re} Observation. — Que faut-il entendre par accident ? C'est, dit Bellom (1), « tout événement qui, survenu par le fait du travail, entraîne une lésion de l'organisme ». C'est seulement par ce dernier trait que l'accident du travail se distingue de la maladie et de l'infirmité professionnelles. Car celles-ci, survenant aussi « par le fait du travail », constituent également « un risque professionnel ».

Une question se pose, à ce sujet, dans la théorie classique, qui fait du risque professionnel le pivot de l'assurance obligatoire. Pourquoi, dans la législation des assurances ouvrières, la maladie et l'infirmité professionnelles sont-elles assimilées non aux accidents du travail, mais à toute autre sorte de maladies ou d'infirmités, pour lesquelles la contribution aux charges est différente ?

Nous ne voyons pas comment on peut répondre dans le système que nous combattons, tandis qu'avec notre manière de concevoir le risque professionnel et l'assurance obligatoire, la question ne se pose même pas.

Nous n'insistons pas autrement, cette controverse étant pour nous dénuée d'intérêt, attendu la rareté des maladies et infirmités consécutives

(1) Op. cit., liv. II, p. 2.

du travail agricole. Ce métier, ainsi que tous les autres qui s'accomplissent surtout au dehors, expose ceux qui s'y livrent, aux intempéries et aux maux qui en résultent. Mais il ne faut pas oublier que cette vie en plein air est par ailleurs éminemment favorable à l'hygiène et qu'elle préserve plutôt l'homme de la maladie.

2° *Observation.* — Pour qu'il y ait lieu à indemnité, il faut qu'il s'agisse non d'un accident quelconque survenu à un assuré, mais d'un accident du travail, « bei dem Betriebe ».

On désigne par là les accidents dont le risque tient au fait du travail, qui ont avec l'exercice du travail le rapport de l'effet à la cause.

Voilà semble-t-il une notion bien nette, très précise, ne laissant aucune place à l'équivoque.

Et pourtant cette notion a donné lieu à des difficultés d'appréciation très considérables, se traduisant fréquemment en procès. Ainsi, en 1898, ces procès se sont élevés à 15.2 0/0 de l'ensemble. Trop souvent, en effet, on ne voit pas bien le lien entre le travail et l'accident; il n'existe entre eux qu'une relation confuse et vague, permettant de douter si l'on doit ranger l'accident au nombre des accidents non professionnels ou dans la catégorie des accidents du travail.

Les exemples suivants, que nous empruntons à la jurisprudence allemande, feront voir suffi-

samment combien il peut être délicat de se prononcer avec certitude dans un sens ou dans l'autre.

L'Office impérial considère comme accidents du travail :

1. L'accident arrivé à un entrepreneur agricole assuré, lequel cueillait dans le jardin du voisin des cerises, dont celui-ci lui faisait cadeau pour reconnaître des services rendus dans son exploitation (décision 795).

2. Un accident arrivé en préparant le repas des personnes assurées, occupées dans une exploitation agricole importante (décision 796).

3. Les accidents dont sont victimes des ouvriers forestiers à l'aller ou au retour du travail, par le fait de certaines circonstances qui augmentent le risque normal d'accident, notamment parce qu'il faut suivre des chemins de bois raboteux (décisions 803 et 946).

4. La chute faite par un ouvrier en voulant monter au grenier à foin, où il devait prendre son repos (décision 1871).

5. L'accident arrivé à une bonne, en entrant, pour satisfaire un besoin naturel, dans une maison où elle s'était rendue au cours d'une tournée entreprise pour la vente de produits agricoles (décision 949).

Au contraire, on a rejeté des demandes d'indemnités pour accidents survenus :

1. A un ouvrier, en remisant chez soi ses instruments de travail (décision du 4/2 95).

2. A un ouvrier qui, au retour d'un travail dans les champs, se blesse en se rendant à la station voisine (décision 861).

3. A une journalière qui, dans le trajet de chez elle à la ferme où elle travaillait, fut blessée en chemin par un bétail étranger à l'exploitation de son patron (décision 858).

4. A un cultivateur assuré dans la catégorie des entrepreneurs qui, en infligeant une correction méritée à son enfant, s'était blessé avec un couteau que venait de prendre celui-ci pour exécuter un travail agricole (décision 940).

En présence de ces difficultés, de la multitude des procès auxquels celles-ci ont donné lieu, n'est-on pas en droit de dire une fois de plus au législateur, en se basant maintenant sur l'expérience acquise, qu'il s'est complètement dévoyé en prenant pour point de départ de l'assurance obligatoire, la théorie du risque professionnel? Ce faux principe est en effet la cause logique de la singulière démarcation entre l'accident ordinaire, conséquence du risque de la vie, et l'accident du travail, conséquence du risque profes-

sionnel qui, seul, pensait-on, pouvait être mis à la charge exclusive des entrepreneurs.

L'origine historique de cette distinction est autre. Le concept de l'accident du travail est un legs, un vestige inconscient de l'assurance privée, qui, en matière de police collective, ne s'applique qu'à ce genre d'accidents. Généralement, en effet, cette police est contractée par le patron, pour faire face aux responsabilités qui peuvent peser sur lui en cas d'accidents professionnels survenus à son personnel. Avec l'assurance obligatoire, la notion d'accident du travail aurait dû disparaître, et l'assurance-accidents avoir une portée aussi générale que les deux autres branches d'assurance ouvrière, lesquelles embrassent indifféremment tous les cas de maladie, d'infirmité et de vieillesse, sans distinction de cette nature. C'est ce que n'ont pas compris les jurisconsultes et les économistes : ils n'ont pas su se dégager de la pratique ancienne à laquelle leur esprit était habitué. La suppression de cette notion arbitraire est la première réforme qui s'impose, le jour d'une refonte sérieuse de la loi.

D'autre part, il conviendrait de critiquer le caractère réaliste des assurances, qui visent non l'agriculteur mais le travail agricole, non les personnes appartenant à la grande famille agricole, mais celles qui se trouvent ne fut-ce que momen-

tanément, par le hasard du contrat de travail, embauchés en coup de main dans une exploitation agricole et exposés aux accidents qui peuvent s'y produire.

C'est un peu en ce sens qu'on pourrait légitimement reprocher aux corporations — aussi bien d'ailleurs aux corporations industrielles qu'aux corporations agricoles, — de n'être point professionnelles (1).

A notre avis, il aurait fallu soumettre à la corporation agricole toutes les personnes attachées à titre permanent ou du moins principal à cette profession agricole. Qu'on ne prétende pas

(1) Dans le numéro du 19 octobre 1893, le *Mülhauser Volksblatt* fait à ce sujet une amusante critique de la loi. Il se félicite de voir que, par un trait de plume, on a soudain multiplié la population agricole, « en procurant à nos paysans la douce satisfaction de leur fournir de nouveaux collègues, et en faisant le même grand honneur aux gens sans ressources d'être admis dans la société choisie de l'agriculture, car cet honneur devient non-seulement le partage des pauvres journaliers et travailleurs des champs, mais aussi des artisans et ouvriers de fabrique qui n'ont pas même un pouce de champ en propre, dès qu'ils louent simplement un champ quelconque. Le tailleur, le cordonnier, l'ouvrier de fabrique, qui sont toute la journée occupés à leur fer à repasser, à leurs chaussures ou à leur métier, mais qui ont loué un petit champ de cinq ares pour y planter quelques pommes de terre, de l'herbe, des carottes, de la salade. A côté du plus grand cultivateur, on voit comme exploitante et partant comme membre de l'Association, la pauvresse, qui n'a pour tout bien qu'une chèvre à l'étable, et a loué un buisson de un are afin d'y faire paître sa bique ».

la chose impossible, attendu « qu'il est excessivement difficile de déterminer ce qu'est un ouvrier agricole (1) » : il l'est si peu que les statistiques officielles savent fort bien distinguer cette catégorie d'ouvriers de toute autre.

Dès lors, voici la formule qui nous paraît devoir le mieux définir le champ d'application des assurances de l'avenir : elles s'étendront à tous les accidents de tous les agriculteurs et des seuls agriculteurs.

Ce système n'empêcherait même pas, ainsi qu'il résulte de notre théorie, basée sur le salaire-assurance, de faire, si on le voulait, supporter aux employeurs la totalité des charges. Celles-ci ne s'en trouveraient d'ailleurs pas sensiblement accrues ; du moins c'est ce qu'on peut induire de la statistique du département fédéral de l'Intérieur suisse, qui fixe pour l'agriculture des coefficients de risque respectivement égaux à 22 pour les accidents professionnels, et à 6 pour les non professionnels.

3° *Observation.* — En Autriche, ce n'est même pas tous les accidents du travail agricole qui sont compris dans les prévisions de l'assurance. L'éten-

(1) *Bulletin du Conseil supérieur de l'Agriculture de Belgique*, op. cit., p. 80.

dué du risque couvert par elle se mesure évidemment à l'étendue de l'assurance. Or, nous savons qu'elles visent seulement les personnes exposées au danger résultant de l'emploi d'une chaudière à vapeur ou d'un moteur actionné par une force élémentaire ou des animaux. Ne sont donc indemnisables que les accidents résultant de l'emploi de ces forces, dont sont victimes les personnes en question.

4^e *Observation.* — Envisagés du côté moral, tous les accidents donnent lieu indifféremment, suivant les considérations ci-dessus exposées, aux indemnités que la loi prévoit. Ainsi que l'accident soit dû au cas fortuit, à la force majeure, à la faute légère, voire à la faute lourde de l'entrepreneur, d'un tiers ou de la victime elle-même, celle-ci aura toujours droit aux mêmes indemnités, dont l'assurance aura à faire les frais. Seul l'accident intentionnel est exclu. Si la préméditation, constatée par jugement correctionnel, est le fait du patron, de son préposé ou d'un tiers, l'assuré ou ses ayants droit pourront actionner l'auteur du dommage en vertu et dans les termes du droit commun. L'assuré lui-même est-il coupable ? Il est naturellement privé de toute espèce de droits.

Nous avons donné ailleurs les raisons qui ont décidé le législateur à comprendre parmi les accidents indemnifiables, ceux dus à la faute légère. Il a pensé que l'habitude du danger particulier à son travail, finit par en faire perdre le sentiment à l'ouvrier, et qu'ainsi on se trouve encore en présence d'un risque inhérent à la profession.

Quant à la faute lourde, c'est une question très agitée, et diversement résolue, que de savoir si elle devrait être assimilée à la faute légère. L'Allemagne et l'Autriche se sont prononcées en ce sens, afin surtout de diminuer les difficultés d'appréciation et par là le nombre des litiges. Dans l'opinion inverse, on prétend qu'une telle disposition est de nature à endormir la vigilance des assurés, qui se sachant en cas d'accident à l'abri du besoin, prendront moins de précautions pour éviter le danger. On a même voulu expliquer de cette façon l'augmentation des accidents, que constatent les statistiques. Nous verrons plus loin ce qu'il faut en penser. Pour le moment, contentons-nous d'observer qu'à parler ainsi, on oublie, ce semble, l'instinct de conservation, qui domine chez l'homme toute autre influence.

§ II

DROITS DES ASSURÉS EN CAS D'ACCIDENT INDEMNISABLE

Les explications qui précèdent, nous ont fait connaître quels sont les accidents couverts par les assurances. Au présent paragraphe, nous allons dire dans quelle mesure, ces accidents sont indemnisés, à quels droits ils donnent ouverture de la part de l'établissement d'assurance au profit de la victime ou de sa famille.

1^{er} Allemagne

La réparation du préjudice causé par l'accident (der Schadensersatz) varie naturellement selon que celui-ci a eu pour conséquence la mort de la victime ou a seulement occasionné une blessure.

En cas de blessures, la victime a droit à des frais de guérison, et à une rente pour tout le temps de son incapacité.

Toutefois ces deux sortes de secours ne lui sont accordées qu'au bout de treize semaines. Jusque-là le blessé est à la charge de l'assurance

contre la maladie, s'il en fait partie, et dans le cas contraire, à la charge de la commune où il était occupé.

Cette disposition demande, pour être comprise, quelques explications. Elle est imitée de l'U. V. G., laquelle avait à tenir compte de la coexistence de l'assurance des maladies, obligatoire pour les ouvriers industriels. Pendant les treize premières semaines, les suites de l'accident sont assimilées à une maladie et secourues à ce titre. Ce n'est donc qu'au bout de cette période (Karenzeit) que l'accident est considéré comme tel et tombe à la charge de cette branche d'assurance.

Dans l'agriculture, l'assurance obligatoire contre la maladie n'est pas une règle générale. Mais elle existe du moins là où un Etat ou une commune a cru devoir en prendre l'initiative (art. 133). Dans ce cas, on suivra donc les errements de l'U. V. G.

Mais ailleurs ? Va-t-on, comme cette loi le décide pour les rares circonstances où la victime, assurée contre les accidents, ne l'est pas contre la maladie, passer cette charge au patron ? Non, parce que c'est là un fait exceptionnel, et qu'on ne pouvait imposer une charge si lourde aux petits cultivateurs. Aussi au patron substitue-t-on la commune.

Pour les ouvriers, et aussi pour « d'autres per-

sonnes », à l'exclusion des employés, assurées par le chef d'exploitation en vertu de l'article 2, l'autorité administrative supérieure, l'autorité locale entendue, évalue le salaire annuel moyen gagné par les ouvriers agricoles et forestiers du lieu, en tenant compte aussi bien de la rétribution d'un travail de cette nature que de tous autres auxquels ils pourraient se livrer. Cette évaluation doit porter séparément sur les ouvriers, hommes et femmes, adolescents et adultes.

Donc à partir de la quatorzième semaine, le blessé reçoit de la corporation, en dehors des soins médicaux et des remèdes, une pension qui s'élève en cas d'incapacité totale à $66 \frac{2}{3}$ p. 100 du salaire, et en cas d'incapacité partielle à la même quotité diminuée de ce qui reste au blessé de capacité de travail.

A la différence de l'U. V. G. qui adopte pour salaire de base le salaire réel de l'assuré, on a recours ici à des salaires fictifs, ce qui simplifie notablement le fonctionnement de l'assurance, sans s'exposer à commettre de graves injustices, à cause de la constance des salaires à la campagne.

A noter pourtant que la rente des ouvriers adolescents blessés sera, dès que le blessé aura accompli sa seizième année, élevée à un taux calculé sur la base du salaire des adultes.

Pour les entrepreneurs, le salaire de base est

le même que dans le cas précédent, à moins d'une disposition contraire des statuts; si cependant le quotient de ce salaire par 300 dépasse 4 marcs, on ne tiendra compte que d'un tiers de l'excédent.

Pour les employés, on déroge au principe des salaires fictifs : c'est que le salaire des employés n'offre pas l'uniformité des salaires ouvriers. Il y a au contraire de l'un à l'autre des différences considérables. Aussi il a fallu, pour éviter des injustices, revenir ici au mode de calcul de l'U. V. G. On prend pour base de la rente le montant des appointements touchés par le blessé dans l'exploitation, au cours de l'année qui a précédé l'accident. Si le quotient de ce chiffre par 300 est supérieur à 4 marcs, on ne tient compte que du tiers de l'excédent. Si cet employé n'était pas occupé dans l'exploitation depuis un an, on s'en rapporte à ce que gagne en moyenne, dans la même exploitation ou dans des exploitations voisines de même nature, des employés du même genre. Cependant si le montant des appointements de l'employé blessé n'atteignait pas 300 fois le salaire journalier moyen des ouvriers de la localité, on prendrait pour base une somme égale à 300 fois ce salaire ouvrier moyen.

En cas de mort, la loi accorde une indemnité pour les frais d'inhumation, et une pension pour certains membres de la famille.

Pour les frais d'inhumation, elle alloue une somme égale à la quinzième partie du salaire annuel moyen administrativement fixé, mais d'au moins 30 marcs.

Quant aux pensions, elles sont fixées comme suit :

1° La veuve a droit, jusqu'à son décès ou son remariage, à 20 o/o du salaire annuel moyen. Lors de son remariage, on lui donne le triple de sa rente annuelle.

2° Les enfants au-dessous de 15 ans reçoivent chacun 15 o/o du salaire, et même 20 o/o s'ils avaient déjà perdu leur mère.

3° Les ascendants du défunt, dans le cas où celui-ci était leur unique soutien, ont droit à une rente de 20 o/o tant que durent leurs besoins.

Toutefois, l'ensemble de ces rentes ne doit jamais excéder 60 o/o. Il est donc stipulé que les ascendants ne peuvent toucher leur pension que si les deux premières catégories d'ayants droit n'ont pas absorbé cette quotité. Quant à la veuve et aux enfants, leur pension subirait une réduction proportionnelle.

D'ailleurs, les statuts peuvent décider que dans le cas où la victime touchait tout ou partie de sa rétribution en nature (par exemple, logement, chauffage, nourriture, vêtements, part de mois-

son, etc...), la pension devra dans la même mesure être payée sous cette forme. Presque toutes les corporations ont fait usage de ce droit, qui ne répond pas pourtant selon nous à une réelle utilité.

2^{ent} Autriche

Dans ce pays, on distingue également l'indemnité accordée au blessé lui-même, et celle que reçoit sa famille quand l'accident est suivi de mort.

L'*assuré blessé* n'incombe à la charge de l'assurance qu'au début de la cinquième semaine qui suit l'accident. Auparavant, c'est comme en Allemagne l'assurance contre la maladie qui doit prendre soin de lui. A l'expiration de ce *Karenzeit*, l'assurance lui doit une pension de 60 o/o du salaire en cas d'incapacité totale, et en cas d'incapacité partielle, une fraction de cette pension qui varie suivant le degré de l'incapacité, sans pouvoir être inférieure à 50 o/o.

Le salaire n'est autre que le salaire réellement touché par le blessé au cours d'une année, comptée à dater de l'accident. S'il n'était pas occupé dans l'exploitation depuis un temps aussi long, on s'en rapporterait au salaire des ouvriers

du même genre travaillant dans l'exploitation ou dans des exploitations similaires. On fait d'ailleurs entrer en ligne de compte, au cours de la localité, les rémunérations en nature.

Dans le cas où le salaire excède 1200 florins, c'est ce chiffre qui est pris pour salaire de base.

Les ouvriers adolescents sont considérés comme percevant un salaire égal à celui que gagnent les ouvriers de la même catégorie les moins rétribués, sans pouvoir dépasser 300 florins.

Ce mode de calcul, commun à l'industrie et à l'agriculture, donne lieu à plus de recherches et de formalités que le système usité en Allemagne pour l'agriculture. Mais, à la décharge du législateur autrichien, il ne faut pas perdre de vue que l'assurance s'applique ici à des exploitations d'une certaine consistance, moins nombreuses par conséquent, et où d'ailleurs les salaires d'ouvriers peuvent être plus aisément connus et vérifiés.

Les *survivants* reçoivent une double indemnité : une indemnité funéraire déterminée suivant l'usage du lieu, et une rente annuelle.

La rente s'élève :

Pour la veuve, jusqu'à son décès ou son remariage, à 20 o/o du salaire. — Au moment d'un remariage, elle recevrait en guise de dot une somme égale au triple de la pension.

Pour le veuf, incapable de travail, à 20 o/o.

Pour chaque enfant mineur de 15 ans, à 15 0/0, et même 20 0/0, si antérieurement il a déjà perdu son autre parent.

Pour les ascendants, à 20 0/0.

La pension de l'époux survivant et celle des orphelins réunies ne doivent jamais être supérieures à 50 0/0 du salaire. Si besoin était, on les réduirait proportionnellement.

§ III

FIXATION ET ALLOCATION DES INDEMNITÉS

1^{er} Allemagne

Lorsqu'un accident quelconque se produit dans une exploitation assujettie, l'entrepreneur doit, à peine d'amende, en faire la déclaration au magistrat de police locale, dans les deux jours qui suivent celui où l'accident a été connu de lui. L'U. V. G. requiert une déclaration écrite. Ici, en considération que beaucoup de cultivateurs sont encore illettrés, on n'a pas cru pouvoir maintenir cette exigence.

Sont admis à assister à l'enquête : le chef d'exploitation où l'accident a eu lieu, un délégué de la corporation, et soit un membre de la caisse

de maladie à laquelle la victime pourrait appartenir, soit dans le cas où il ne ferait partie d'aucune, un ouvrier désigné par l'autorité communale.

Le magistrat dresse un rapport, qu'il remet au comité de la corporation.

A ce comité, il appartient de dire s'il y a lieu à indemnité, et dans l'affirmative, quel doit en être le montant.

C'est ici surtout que se fait sentir lourdement l'absence de l'élément ouvrier dans l'administration de la corporation. La participation des ouvriers à la fixation des indemnités eût été pour ceux-ci une garantie qu'on ne cherche pas de parti pris à leur accorder le moins possible : elle eût ainsi évité le recours trop fréquent, et bien naturel, des victimes devant le tribunal arbitral, où elles se savent représentées par des camarades. Elle eût été aussi un obstacle à la simulation, que les ouvriers sont particulièrement bien placés pour démasquer.

La corporation fait connaître sa décision aux intéressés par lettre recommandée. L'appel, nous venons de le dire, est porté devant les tribunaux arbitraux.

Comment s'opère le paiement des indemnités ? Le mode de paiement des indemnités en nature

doit être fixé statutairement (1). Quant à l'allocation des indemnités pécuniaires, elles s'effectuent en mandats postaux que les intéressés se font payer au bureau de leur domicile.

2^{ent}. Autriche

La détermination des indemnités a lieu par les soins de l'établissement d'assurance. Celui-ci, d'ailleurs, n'est pas seul, comme en Allemagne, à pouvoir prendre l'initiative de cette fixation, qu'ici les intéressés partagent avec lui. S'ils prennent les devants, ou bien il est fait droit immédiatement à leur demande; ou bien on la rejette par une décision écrite.

Mais généralement les choses ne se passent pas ainsi. Régulièrement, sous menace de pénalités, le chef de l'exploitation où un accident s'est produit, entraînant soit la mort de la victime soit une incapacité de travail d'au moins trois jours, est tenu à en faire une déclaration écrite, en double exemplaire, dans le délai de cinq jours, à l'autorité politique de 1^{re} instance, laquelle transmet à l'établissement d'assurance l'un des originaux.

(1) Ce qui n'empêche pas les statuts de la corporation lorraine de s'en abstenir, et de laisser, contre le vœu de la loi, toute latitude à cet égard au comité de corporation.

Si l'accident ainsi déclaré paraît devoir occasionner la mort ou une incapacité de plus de quatre semaines, il y a lieu de la part de l'autorité politique à déterminer, au moyen d'enquêtes, les circonstances de l'accident, ses suites, etc... A ces enquêtes, l'établissement d'assurances peut se faire représenter. En tout cas, on doit lui en communiquer le résultat. Pour les autres renseignements, il doit se les procurer lui-même directement auprès des entrepreneurs, qui ont l'obligation de les lui fournir dans les huit jours.

L'indemnité une fois fixée, on doit en notifier la quotité aux intéressés, avec communication des éléments qui ont servi de base à cette détermination.

La loi a laissé au statut le choix de l'organe chargé de procéder à la fixation des indemnités.

La décision est susceptible d'appel devant le tribunal arbitral, qui juge en dernier ressort.

Quant au mode de paiement, il doit être défini statutairement.

CHAPITRE V

ADMINISTRATION DES ASSURANCES

L'administration des assurances est confiée à différentes autorités directives, exécutives et de surveillance, dont nous allons étudier séparément pour chaque pays la forme, la composition et les attributions.

§ 1^{er}

Allemagne

Fidèle au programme que nous nous sommes tracé, nous ne pourrons donner à ce paragraphe l'ampleur qu'il mériterait, attendu que la loi de 1886 régit l'administration corporative dans des conditions presque identiques à la loi de 1884.

Ient ORGANES DIRECTEURS

Plusieurs autorités participent à la direction d'une corporation; savoir : un comité directeur, une assemblée générale, et en outre, dans les corporations divisées en sections, des comités et assemblées de sections.

A. Comité de corporation (Genossenschafts-orstand). C'est aux statuts qu'il appartient, aux termes mêmes de la loi (art. 22, n° 2), de décider de la forme à donner au comité de corporation, dont les membres seront élus par l'assemblée générale (art. 26, § 2, n° 1) parmi les membres de la corporation ou leurs représentants ayant la libre disposition de leurs biens et la jouissance de leurs droits civiques (art. 29, § 1).

Le statut-type trace tout au long l'ébauche d'un comité directeur dont la plupart des statuts se sont empressés de calquer le type. Nous n'en donnerons pas l'analyse, à raison du peu d'intérêt de ces dispositions, qui ne règlent que des détails d'élection et d'ordre intérieur.

Les opérations électorales doivent être dirigées par le président du comité et pour les premières élections par le président d'un comité provisoire que l'assemblée générale doit nommer, lors de sa

première réunion, à l'effet d'expédier les affaires courantes en attendant l'élection du comité définitif.

En principe, les fonctions de membres du comité sont obligatoires (art. 29) et honorifiques (art. 30).

Le comité de corporation est chargé de l'administration entière de la corporation, à l'exception des affaires que la loi ou le statut confierait à l'assemblée générale ou à d'autres organes corporatifs (art. 26). Ainsi en matière administrative, la compétence est la règle pour le comité directeur, l'incompétence, l'exception, en sorte que le comité directeur est, par excellence, le rouage administratif de la corporation.

B. ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

(Genossenschaftsversammlung)

L'art. 23, § 1 dispose que « l'assemblée générale se compose des délégués des chefs d'exploitation astreints à l'assurance ».

L'U. V. G., au contraire, laissait aux statuts le soin de décider si cette assemblée se composerait de tous les membres de la corporation ou seulement de leurs délégués.

Pourquoi cette différence ? Le projet de loi en donne cette raison que dans l'espèce, il eût été impraticable, à raison du grand nombre de chefs d'exploitation, membres de la corporation agricole, de les réunir tous en assemblée générale ; que pour ce motif il était sage d'imiter la loi d'assurance contre les maladies qui, dans les art. 37, 64, 72 impose comme ici, mais aux caisses très importantes seulement, de se borner à convoquer en assemblée générale les délégués des membres de la caisse (1).

Il eût été sage de s'inspirer plus fidèlement de cette loi, et de n'appliquer la règle qu'elle consacre, qu'aux corporations populeuses. Car la loi qui laissait toute latitude pour la délimitation des corporations, ne pouvait prévoir si l'on donnerait à toutes les proportions considérables qui justifient de la non-participation de chacun des membres de la corporation à l'assemblée générale. Et de fait il est arrivé que plusieurs corporations agricoles sont numériquement moins importantes que telle ou telle corporation industrielle. Ainsi, six corporations agricoles comptent moins de 10.000 membres, tandis que la corporation de la briqueterie en possède 10.498, —

(1) Cf. projet de loi, p. 57.

celle des carrières, 12.850, — celle du voiturage, 23.135, — celle de la menuiserie, 39.267, etc... (1). Il en résulte dans la législation un défaut d'harmonie que rien ne justifie.

Mais cette remarque n'a aucune portée pratique. Il en est autrement de celle qu'il nous faut présenter, au sujet d'une disposition qui donne aux statuts mission de déterminer le mode d'élection des délégués.

Il nous paraît, en effet, d'une grande importance que ces délégués soient élus au suffrage universel de leurs pairs, et non par exemple par les conseils communaux, comme l'ont décidé la plupart des corporations. Ainsi, sans doute, on aurait pu éviter quelques inconvénients qui ne se sont produits que dans les corporations agricoles. Il faut d'abord signaler, dans cet ordre d'idées, l'ignorance profonde chez les intéressés d'une loi à la mise en œuvre de laquelle ils n'ont eu aucune part. Beaucoup ont même ignoré longtemps le principe de la progression annuelle des charges, qui leur est le plus nécessaire de connaître. En second lieu, on constate de leur part un désintéressement complet, sinon une hostilité avérée,

(1) Ces chiffres sont empruntés à la statistique générale des accidents de l'industrie de 1887, et à celle de l'agriculture de 1891.

pour une institution qu'ils ne peuvent guère considérer comme leur œuvre, mais bien plutôt comme une nouvelle sorte d'impôt prescrite par la loi (1). Ce double inconvénient a pu être évité dans les corporations industrielles, dont les membres ont été appelés à composer l'assemblée générale et par là mis à même de connaître dès le début les dispositions essentielles de la loi et d'apprécier son caractère de vraie et féconde mutualité.

Enfin, il y a une étrange anomalie à charger des collectivités étrangères à la profession, de déléguer en son nom des pouvoirs qui ne leur appartiennent pas, d'autant que ces collectivités incompetentes peuvent, à leur insu, faire choix de représentants incapables. Dans *Mülhauser Volksblatt*, X Y Z insiste particulièrement sur ce point. Voici comment il s'exprime : « En ce qui concerne l'organisation générale de la corporation agricole, il faut remarquer que les conseils municipaux en sont les principaux ressorts. Toute l'administration de la corporation, même dans la modification de ses statuts, appartient à l'assemblée générale. Celle-ci nomme en outre les comités, les membres de commission de corporation,

(1) C'est ce qui ressort clairement de documents dont nous citerons de larges extraits au chapitre VIII.

les assesseurs-patrons du tribunal arbitral. Les membres du comité élus par l'assemblée générale nomment les hommes de confiance et deux membres pour l'Office impérial, de sorte que le *grand tout* réside entre les mains de l'assemblée générale. Mais les membres de cette assemblée sont exclusivement élus par les Conseils municipaux, en sorte que c'est, à proprement parler, le Conseil municipal qui est la clef de voûte de cet édifice gigantesque... Le fardeau est trop lourd pour lui. Les propriétaires fonciers et exploitants agricoles sont de plus en plus évincés du conseil communal dans notre district si industriel de la Haute-Alsace. D'autres qui ne possèdent pas un pouce de terrain, ou plantent à peine quelques légumes, prennent leur place et ont à nommer des représentants qui doivent précisément faire la loi aux agriculteurs. De tels faits ne peuvent subsister et doivent faire l'objet d'une modification (1). »

En dehors des attributions que peuvent lui confier les statuts, l'assemblée générale est chargée obligatoirement : 1° d'élire les membres du comité de corporation, 2° de procéder à toutes modifications aux statuts, 3° de vérifier et recevoir les comptes de fin d'année, à moins que

(1) N° du 8 décembre 1893.

l'assemblée générale n'en laisse le soin à un comité recruté dans son sein (art. 26, § 3). Cette dernière faculté est une innovation de la loi de 1886.

Elle est en outre chargée par la loi de multiples attributions, de genres variés, que nous avons mentionnées et mentionnerons à propos des questions auxquelles son intervention se réfère.

C. COMITÉS ET ASSEMBLÉES DE SECTIONS

Les sections sont administrées, pour leurs affaires propres, par des comités directeurs et des assemblées générales, dont la composition et les attributions doivent, aux termes de l'article 23 (§ 2 et 3), être réglées par les statuts corporatifs.

2^{ent} AGENTS SUBALTERNES D'EXÉCUTION

La loi prévoit, sans l'imposer, l'institution d'agents locaux, auxquels elle donne le nom de Vertrauensmänner, mot que nous traduisons indifféremment : hommes de confiance ou mandataires. C'est aux statuts qu'il appartient de prendre sur ce point une décision (art. 23, § 2).

Il n'y a que trois corporations pour n'avoir pas voulu s'aider du concours d'hommes de confiance : les corporations de la Prusse occidentale, de la Haute-Franconie et de Mecklembourg-Schwérin. Cette observation dit assez quelle importance on a généralement attachée à la mission de ces auxiliaires modestes, souvent mieux renseignés sur les situations locales que des agents plus importants, plus instruits, mais aussi plus éloignés. Ils sont en même temps, dans leur région, comme l'incarnation de la corporation, dont ils évoquent l'image aux yeux des populations agricoles.

En même temps que les statuts décident qu'en principe il y a lieu pour la corporation d'avoir des mandataires, ils doivent délimiter leurs ressorts respectifs, définir le mode d'élection qu'il faut leur appliquer, et fixer l'étendue de leurs attributions. Voici, en exemple, le résumé des décisions prises en vertu de cette disposition par la corporation de la Haute-Alsace. « Les hommes de confiance sont, dans une certaine mesure, les commissionnaires, les agents de la Société. Ils émettent leur avis sur l'imposition des exploitations, reçoivent les déclarations d'accidents, assistent à l'enquête, fixent les indemnités au moyen d'un rapport, veillent sur les malades et les pensionnés mis en traitement, proposent des

règles pour la prévention des accidents, surveillent leur exécution et représentent la corporation devant le tribunal arbitral, quand ils en sont chargés par le comité (1) »

Toutefois les statuts peuvent se reposer du soin de la délimitation territoriale et du choix des hommes de confiance sur les comités de corporation ou de section (art. 23, § 2 et 3).

Dans la circulaire du 16/9 1888, l'Office impérial a prescrit certaines précautions, pour qu'on ne leur confie pas de fonctions excédant leurs loisirs et leurs capacités.

3^{ent} AUTORITÉS DE SURVEILLANCE

Le contrôle administratif des corporations (Aufsichtsführung) est exercé pour le compte de l'Etat (Empire ou Etat confédéré) par des offices d'assurance. C'est ce que dit l'art. 95 §, 1 de notre loi.

La loi de 1884 avait créé (art. 87), sous le nom d'Office impérial d'assurances (Reichsversicherungsamt), un organe central, chargé de fonctions judiciaires et administratives nettement déterminées, avec décentralisation possible au moyen

(1) D'après *Mülhauser Volksblatt*, n° du 6 décembre 1893.

d'offices d'Etats (Landes-Versicherungsamter), facultativement institués par les Etats confédérés pour recueillir certaines attributions dévolues en principe à l'Office impérial.

La loi de 1886 s'est bornée à utiliser ces organes, dans lesquels elle a fait entrer l'élément agricole qui leur manquait.

A. OFFICE IMPÉRIAL

L'Office impérial d'assurances a son siège à Berlin. Aux termes de la loi de 1884, il devait comprendre des membres permanents au nombre minimum de trois, y compris le président, et huit membres temporaires.

Les membres permanents sont nommés à vie par l'Empereur sur la présentation du Bundesrath.

Les huit membres non permanents comprennent : quatre membres élus par le Bundesrath, deux membres élus par les comités des corporations pour représenter ces dernières, et deux membres élus par les délégués ouvriers.

A chacun d'eux sont proposés deux suppléants, appelés à le remplacer en cas d'empêchement.

La loi de 1886, en utilisant pour le service des assurances agricoles l'Office impérial, devait

y introduire des représentants des corporations correspondantes. C'est ce qu'a fait l'art. 95, § 2 à 5, dont nous reproduisons le texte :

« L'Office des assurances de l'Empire sera augmenté de quatre membres non permanents, dont deux seront élus par les comités de corporations parmi les membres de ces comités, et deux seront choisis par le Bundesrath, comme représentants des ouvriers, parmi les personnes indiquées à l'art. 49, § 2.

Ces quatre membres non permanents devront être convoqués pour assister aux délibérations de l'Office impérial où il sera traité des affaires des corporations agricoles, au lieu des membres non permanents élus par les comités des corporations et par les représentants des ouvriers d'après l'art. 87 de l'U. V. G. ; et s'il s'agit d'affaires générales, ils y assisteront avec ceux-ci.

L'élection par les comités des corporations se fera au moyen de bulletins à la majorité relative et sera dirigée par l'Office impérial ; en cas de partage, c'est le sort qui décidera. La proportion des voix des divers corps électoraux sera fixée par le Bundesrath, en tenant compte du nombre des personnes assurées.

La durée des fonctions des membres non-permanents sera de quatre années. Pour chaque membre non-permanent, sera nommé un premier

et un second suppléants qui l'auront à remplacer en cas d'empêchement. Quand un de ces membres sortira, durant le temps de sa fonction, il sera remplacé comme membre titulaire pour le reste de la période par les suppléants dans leur ordre. »

Signalons une différence dans les dispositions parallèles des lois de 1884 et 1886, concernant le mode d'élection des délégués ouvriers, lesquels dans l'agriculture ne sont pas élus par leurs pairs, mais désignés par le Bundesrath.

D'après les travaux préparatoires, ce serait que le nombre des ouvriers agricoles, infiniment plus considérable que celui des ouvriers industriels, serait trop élevé en proportion des délégués à élire. Il n'y aurait, en ce cas, dit le rapporteur de la commission, qu'un « semblant d'élection. » Semblant d'élection si l'on veut ; mais il n'en est pas moins vrai que l'élection directe eût été dans le monde ouvrier d'un effet moral excellent.

« Les attributions administratives de l'Office impérial, dit Bellom (1), sont relatives, les unes à l'institution, les autres au fonctionnement de l'assurance. »

Cette classification nous paraît exacte. Quant à l'énumération complète des uns et des autres,

(1) Op. cit., liv. II, p. 431.

elle ne nous paraît pas bien utile, attendu que ce ne serait qu'un rappel de dispositions analysées ou à analyser en temps et lieu.

Signalons seulement, dans la seconde catégorie, le droit général de surveillance que la loi reconnaît à l'office à l'égard de l'administration corporative.

Cette surveillance s'étend à l'ensemble des prescriptions légales et statutaires. En tout temps, l'office a le droit de procéder à la vérification de la gestion ; et, à cette fin, elle peut exiger de toutes autorités administratives de la corporation, la présentation des livres, pièces justificatives, correspondance, d'une manière générale de tous les documents relatifs à cette administration, et ce à peine d'amende pouvant s'élever à 1,000 marcs (art. 96).

L'art. 98 promulgue le règlement de service de l'office.

Quant aux frais, ils doivent, d'après l'art 99, être supportés par l'Empire.

Cet organe est d'ailleurs rattaché au ministère de l'intérieur, et il relève, pour l'accomplissement de ses fonctions judiciaires, du chancelier de l'Empire.

Ce sont surtout ces points de contact avec l'administration impériale, joints à la circonstance que l'office est composé pour partie de

fonctionnaires de l'Empire, qui ont soulevé les principales objections contre l'autonomie corporative des assurances allemandes.

B. OFFICES D'ETAT

A côté de l'Office impérial d'assurance, la loi de 1884 prévoyait et autorisait la constitution par les Etats confédérés, et à leurs frais, d'offices particuliers à chacun d'eux, d'offices d'Etat « Landes-Versicherungsämter ».

Cette autorisation a eu pour but de répondre, dans la mesure du possible, à un soi-disant besoin de décentralisation d'Empire à Etat, dû à l'étendue considérable de l'Allemagne et à des conditions propres à chacun des Etats de la Confédération.

A part certaines attributions réservées par leur nature à la compétence de l'Office impérial, les fonctions dévolues ordinairement à ce dernier passent à l'office d'Etat, là où il en existe un, avec juridiction sur les corporations comprises exclusivement dans leur ressort territorial.

La loi de 1884 réglait la composition des offices d'Etat d'une manière analogue à celle de l'Office impérial. Ainsi ils doivent, aux termes de cette loi, comprendre des membres permanents, au moins au nombre de trois, nommés à

vie par le souverain, et des membres temporaires. Mais ceux-ci ne doivent s'y trouver qu'au nombre de quatre, dont deux élus par les membres de la corporation et les deux autres par les délégués ouvriers.

Rien ne correspond ici aux quatre membres temporaires choisis par le Bundesrath.

A ces dispositions, la loi de 1886 n'a apporté qu'un seul changement, concernant le choix des deux représentants des ouvriers, de même que pour l'office impérial, ceux-ci ne doivent pas être nommés par des délégués ouvriers : ici c'est l'autorité centrale de l'Etat qui les désigne (art. 100).

Il est à noter que c'est seulement depuis notre loi de 1886 que les Etats ont songé à constituer des offices particuliers. C'est en effet cette loi surtout qui a donné naissance à des corporations, dont la circonscription ne déborde pas au delà des limites de ces Etats.

Huit Etats ont créé des offices. Ce sont par ordre chronologique : la Saxe, la Bavière, les duchés de Mecklembourg-Schwérin, de Mecklembourg-Strélitz, de Reuss-Greiz, le Wurtemberg, les duchés de Bade et de Hesse.

Ces offices ne jouent d'ailleurs qu'un rôle des plus effacés. Selon M. Bœdiker, ils ne prennent à leur charge que 5 % du travail total. On voit qu'il n'y avait guère d'utilité à cette fausse décentralisation au profit des Etats.

L'autonomie corporative. — Restrictions. — On voit que les « corporations d'Etat », ainsi que certains les appellent, jouissent d'une réelle indépendance. L'auto-administration corporative n'est limitée que dans la mesure requise par le droit de contrôle de l'Etat. Peut-être celui-ci s'exerce-t-il dans des conditions défectueuses. C'est vraiment tout ce qu'on peut lui reprocher. Il serait d'ailleurs très facile d'y porter remède. Il suffirait de retirer de l'Office impérial et des offices d'Etat les fonctionnaires qui y sont admis, et de décider que ceux-ci exerceront leur surveillance dans les conditions ordinaires.

Par ailleurs nous avons vu que l'Empire n'a pas réglementé l'organisation d'une manière exclusive, laissant sur ce point aux intéressés une initiative assez grande.

N'est-ce pas là l'autonomie, et n'est-il pas tout à fait excessif de soutenir, comme M. Gigot, « que les corporations ont seulement l'apparence de la liberté, et qu'en réalité derrière les corporations il y a, dominant tout, l'être vivant et omnipotent, l'Etat. ». (1)

(1) *Réforme Sociale*, n° du 1^{er} mars 1894, p. 342.

Telle est du moins la règle générale.

Il est deux dérogations possibles.

1° L'art. 110 permet à chaque Etat confédéré de désigner les organes qui auront à administrer les corporations, et auxquels incomberont les attributions conférées d'habitude aux comités de ces dernières. L'assemblée générale pourtant doit subsister avec tous ses pouvoirs.

Les Etats de Bade, de Brême, de Bavière, de Hesse et de Wurtemberg ont fait usage de ce droit : ils ont investi des fonctions dévolues ordinairement aux comités, des organes de l'administration publique.

2° Subsidiairement, l'assemblée générale de corporation a le droit, sauf approbation de l'autorité centrale de l'Etat, de confier, pour une période déterminée, aux autorités de la commune ou de l'Etat qui y consentent, la vérification et la réception des comptes de fin d'année, ainsi que l'administration de la corporation (art. 26, § 3).

C'est à quoi se sont décidées les seules corporations prussiennes. Le comité provincial (Provincialausschuss) remplace le comité de corporation ; le comité de cercle (Kreisausschuss) ou le comité urbain (Stadttausschuss), le comité de section. Le Landesdirektor s'occupe des affaires courantes de la compétence du comité de cercle,

et le Landrath, de celles qui relèvent du comité de cercle. Le siège de la section et celui du tribunal arbitral sont de droit au chef-lieu du cercle (Kreisstadt).

Ces deux sortes de restrictions s'inspirent de considérations différentes. L'une a en vue l'appropriation aux conditions locales (p) par le soin des Etats. La seconde a pour but de décharger les corporations d'un fardeau qu'elles jugeraient trop lourd, et aussi de réaliser une simplification de formalités et une économie de frais.

Elles se rapprochent en ce que dans l'un et l'autre cas, l'assemblée générale de la corporation est maintenue et garde ses pouvoirs. C'est ainsi que la corporation administrée conserve une autonomie passionnément contestée.

Evidemment, c'est là une mesure de simplification. Ça-t-il été réellement aussi une mesure d'économie ? Il n'y a à cet égard aucun renseignement à tirer de la statistique. Dans le tableau d'ordre du rendement de l'assurance, les corporations pleinement autonomes et les corporations administrées s'échelonnent irrégulièrement, sans que l'avantage paraisse appartenir à l'un des deux groupes.

§ II

ORGANISATION ADMINISTRATIVE DES ÉTABLISSEMENTS RÉGIONAUX MIXTES

1^{er} ORGANES DIRECTEURS

La loi de 1887 ne prévoit à proprement parler qu'un seul organe de cette nature, le comité directeur, dont elle se borne à déterminer la composition et le recrutement. C'est aux statuts qu'il appartient de compléter son œuvre. Pour donner une idée suffisamment précise du jeu de l'organe directeur dans un établissement autrichien, nous combinerons, dans la suite de nos explications, les dispositions législatives et celles du statut-type, auquel on s'est généralement conformé. Ce statut institue à côté du comité directeur, une commission administrative, à qui elle confie l'expédition des affaires courantes.

A. COMITÉ DIRECTEUR

La loi de 1887 fixe ainsi la composition du Comité. Celui-ci doit comprendre trois catégories

de membres, en nombre égal : des représentants des entrepreneurs, des représentants des assurés et des personnes compétentes choisies par le ministère de l'intérieur, qui doit prendre l'avis préalable du Conseil provincial ou des Conseils provinciaux en cause.

On s'est arrêté au chiffre total de 18 membres.

Le statut-type propose pour l'élection des délégués patrons et des délégués ouvriers la procédure suivante :

Les exploitations soumises à l'assurance sont réparties entre six groupes professionnels, dont l'un embrasse les exploitations agricoles et forestières et les moulins.

Chaque groupe vote pour un délégué patron et un délégué ouvrier, ainsi que pour un suppléant de chaque sorte.

Le vote a lieu de la manière suivante : Toute exploitation assujettie reçoit deux bulletins, dont l'un est destiné au vote du patron, le second au vote collectif des assurés.

Tous les chefs d'exploitations soumises à l'assurance sont électeurs, et eux seuls sont éligibles. Ils choisissent donc parmi eux leurs délégués. Rien de plus simple.

Le choix du délégué ouvrier présente au contraire quelque complication. Les assurés de chaque exploitation désignent parmi eux un

mandataire, chargé de porter sur le bulletin ouvrier le nom du candidat de l'exploitation. Ce bulletin doit d'ailleurs porter la signature du mandataire, ainsi que celle du patron, lequel en affirme ainsi l'authenticité. L'établissement régional y inscrit le nombre des ouvriers de l'exploitation, car ce bulletin représente autant de voix que d'inscrits.

On voit que le législateur autrichien n'a pas craint de faire nommer par leurs camarades les délégués ouvriers. Il est vrai qu'ici le nombre des ouvriers agricoles assurés étant beaucoup moins considérable qu'en Allemagne, les principaux scrupules du législateur allemand, relatifs à la nomination par les ouvriers de leurs délégués à l'Office impérial, tombaient d'eux-mêmes. Cependant il y a ceci, que beaucoup des assurés sont des ouvriers attachés d'une manière temporaire à l'exploitation, et dont le nom n'est même pas connu avant la saison où on les embauche pour un travail momentané. L'objection est même plus grave ici qu'en Allemagne, car ce n'est pas seulement la qualité d'ouvrier agricole qui doit être connue pour être admis au vote, mais encore, à cause du vote collectif, celle d'ouvrier de telle ou telle exploitation. De ce fait, beaucoup d'assurés ne doivent pas avoir l'exercice régulier de leur droit d'électeur.

Il y a lieu de louer le législateur autrichien d'avoir fait participer les ouvriers à l'administration de l'assurance. A vrai dire, leur place y était nécessairement marquée, puisqu'ils supportent leur quote-part des charges. Quel intérêt s'attache donc à leur collaboration ? Nous l'avons déjà aperçu sous différents points de vue. Mais il y a surtout un intérêt moral puissant de rapprocher l'élément patronal et l'élément ouvrier sur un terrain où non seulement ne peut surgir entre eux aucune question irritante, mais où au contraire l'accord est facile à s'établir.

Est élu, délégué dans chaque catégorie, celui qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages (majorité relative) ; celui qui vient ensuite est proclamé suppléant.

Nous passons, comme offrant peu d'intérêt, sur divers autres détails relatifs aux opérations électorales et au règlement intérieur.

Le comité directeur a des attributions administratives et financières, dont l'étude est mieux à sa place à propos des questions auxquelles elles se rapportent.

B. COMMISSION ADMINISTRATIVE

Aux termes du statut-type, elle se compose du président et de trois membres du comité directeur, ces trois derniers devant être pris dans chacune des trois catégories de membres.

2^{ent} AGENTS SUBALTERNES

Ce sont les délégués auxquels la loi autrichienne assigne un rôle analogue aux hommes de confiance allemands.

3^{ent} AUTORITÉS DE SURVEILLANCE

L'Etat autrichien exerce son droit de surveillance sur les établissements d'assurance régionaux : au premier degré, par l'autorité politique provinciale dans le ressort de laquelle est situé le siège de cet établissement, et au second degré par les soins du ministère de l'intérieur, assisté à cette fin d'un comité consultatif des assurances.

La loi de 1887 dispose qu'à part certaines prescriptions spéciales, cette surveillance s'exercera conformément aux dispositions en vigueur pour le contrôle des établissements privés.

Le comité consultatif des assurances est une création de la loi de 1887, qui se borne d'ailleurs à régler les grandes lignes de la composition et de la compétence du comité, en laissant à une ordonnance ministérielle le soin d'arrêter les détails d'exécution. Cette ordonnance a été rendue le 30 mars 1888.

Le comité doit comprendre obligatoirement quatre catégories de membres ressortissant respectivement à l'industrie, à l'agriculture, au génie industriel et à la science actuarielle.

La nomination de ces membres appartient au ministre de l'intérieur, qui doit s'entendre à ce sujet avec le ministre compétent, notamment pour la deuxième catégorie avec le ministre de l'agriculture.

Le comité *doit* être consulté dans différents cas, qui présentent une suffisante importance. Il *peut* l'être chaque fois que le ministre juge opportun de prendre son avis.

CHAPITRE VI

RÉGIME FINANCIER DES ASSURANCES

Trois grandes divisions se partageront ce chapitre, ayant respectivement pour objet : le choix du système financier, le mode de détermination de la contribution aux charges, la perception des contributions d'assurance.

§ I^{er}

DESCRIPTION DU MÉCANISME FINANCIER

Pour faire face aux charges d'un établissement d'assurances, il est deux systèmes possibles. L'un consiste à *répartir* en fin d'année sur les assurés, les dépenses de l'exercice écoulé. En ce cas, les cotisations sont variables, et au début augmen-

tent graduellement d'un exercice à l'autre, jusqu'au moment où l'équilibre se fera entre les entrées de nouveaux pensionnés et les sorties des pensionnés décédés, ces derniers étant beaucoup moins nombreux à l'origine que les premiers. C'est le système de la *répartition*.

Dans l'autre système, appelé système de la capitalisation, on demande au début de l'année à chaque assuré, des primes fixes, et l'on met immédiatement en réserve le capital nécessaire pour assurer le service des pensions allouées dans le courant de l'exercice.

De ces deux méthodes, l'Allemagne a adopté la première, l'Autriche la seconde, en les combinant avec la constitution, ici obligatoire, là éventuelle, d'un fonds de réserve.

I^{ent} COMPARAISON DE LA RÉPARTITION ET DE LA CAPITALISATION

Lequel des deux systèmes répond le mieux aux conditions particulières de l'agriculture ? Telle est la question que nous allons maintenant essayer de résoudre.

On fait valoir en faveur de la capitalisation les avantages suivants.

A. Dans ce système, dénommé aussi système des primes fixes, chaque entrepreneur connaît par avance le montant des cotisations qu'il aura à payer. Il pourra donc en faire retomber la charge, dans la mesure qu'il jugera convenable, sur le consommateur ou sur ses ouvriers assurés. Du moins, s'il doit la supporter exclusivement, comme il en connaît par avance le montant, il aura toutes facilités de se procurer les fonds nécessaires à cet effet.

Il en est différemment avec l'autre système, car les cotisations y varient chaque année suivant une progression croissante, dont le taux est inconnu aux imposés. Cet inconvénient n'a pas manqué de se manifester en Allemagne. Les intéressés en étaient à ignorer le principe ou du moins les conditions de la majoration annuelle des primes.

L'un se demande pourquoi on augmente ses cotisations, « bien qu'il n'ait pas accru son patrimoine d'une seule motte de terre, et même sans l'informer aucunement pour quel motif et dans quel but sa contribution se trouve ainsi majorée (1). »

M. Blondel signale le même fait. « Nous croyons pouvoir dire, à la suite de l'enquête que

(1) *Mülhauser Volksblatt*. N° du 19 avril 1893.

nous avons entreprise, que ces conséquences (de la progression des charges) sont encore, sinon complètement ignorées, du moins très imparfaitement connues du plus grand nombre des agriculteurs. Comme ces derniers sont les principaux intéressés, il convient d'attirer leur attention sur ces résultats et de leur faire mesurer toute l'étendue des sacrifices qui leur seront un jour demandés (1) ».

A la conférence agraire de Berlin de 1894, il règne parmi les plus éminents représentants de l'agriculture allemande eux-mêmes, une grande incertitude au sujet de l'importance que pourront prendre les charges futures de l'assurance-accidents (2).

B. Quand dans le système de la répartition, un entrepreneur vient à cesser son exploitation, il n'a plus rien à supporter des charges qu'il a contribué à faire peser sur l'établissement d'assurance, par suite des accidents survenus à des personnes occupées à son service. Il les lègue à ses confrères qui vont payer pour lui.

La capitalisation ne donne pas lieu aux mêmes injustices.

(1) Op. cit., App. XIV, p. 477.

(2) Procès-verbaux de la conférence agraire tenue du 28 mai au 2 juin 1894. Berlin, 1894 (*passim*).

C. Les établissements qui viennent à se fonder plusieurs années après l'entrée en vigueur de la loi, supportent immédiatement, sous le régime de la répartition, des charges très lourdes, qui peuvent en compromettre le bon fonctionnement.

— Ces raisons ne résistent pas à un examen sérieux.

A l'argument, qui attribue aux primes annuelles de la capitalisation une invariabilité inflexible, nous répondons par l'exemple de l'Autriche, qui a dû dès 1894 procéder à une révision de la classification des risques et augmenter précisément d'une manière très sensible les coefficients correspondants aux travaux agricoles. Dira-t-on que les assurés ont pu cette année-là connaître la valeur de leurs cotisations et se précautionner en conséquence ?

Il n'était pas, d'ailleurs, impossible, avec le système de la répartition, de savoir et de porter à la connaissance des intéressés le taux des primes à recouvrer. Avec une large approximation, les actuaires pourraient déterminer par avance les cotisations de l'année suivante, et il serait aisé de combler le déficit possible à l'aide d'un fonds de roulement constitué à cet effet.

La seconde considération serait peut-être admissible à l'égard de l'industrie. Ici elle ne porte pas. Une entreprise agricole, à proprement

parler, ne disparaît point. En règle générale, quand cesse (*hoc sensu*) une exploitation agricole, les terrains qui en dépendaient, sont vendus, affermés, etc..., soit en bloc, soit en détail. Dans tous ces cas, rien d'injuste que le cessionnaire, fermier, etc..., ne succèdent dans l'assurance aux droits et obligations du précédent entrepreneur. C'est la loi du contrat. D'ailleurs, cet élément a été pris en considération dans la fixation du prix de vente ou de ferme. Même les terres abandonnées et demeurées en friches ne laissent pas d'habitude que d'être encore utilisées, notamment pour le pacage. Que si par l'incurie d'un propriétaire, il arrive parfois qu'une exploitation se trouve complètement abandonnée pendant quelque temps, c'est un fait si exceptionnel qu'il n'y a pas à en tenir compte : *de minimis non curat pretor*.

A l'inverse, on ne crée pas non plus, à vrai dire, d'exploitation agricole, du moins dans le vieux monde. Les nouveaux établissements de cette nature, ou ceux soi-disants tels, sont formés de parcelles prises sur d'autres exploitations existantes, que l'acquéreur ou le fermier a payées ou louées en tenant compte aussi bien des primes d'assurances que de l'impôt foncier qui pèse sur elles. Le nouvel entrepreneur profite, du reste, des variations que ces charges nouvelles ont pu

faire subir soit au prix des denrées soit au salaire des ouvriers.

D'autre part, la répartition présente sur sa rivale des avantages incontestables.

1° Avec elle, l'assurance-accidents aura le temps de se creuser un lit, pour ainsi dire, dans les milieux agricoles. Les cultivateurs auront eu la facilité de faire participer insensiblement les consommateurs et les assurés aux charges de l'assurance.

2° La loi prévoit que des mesures de prévention, consistant surtout en des aménagements de locaux ou de matériel, pourront être imposés aux entrepreneurs. C'est évidemment ceux des premiers débuts de l'assurance qui auront surtout à en faire les frais, tandis que leurs successeurs profiteront le plus de la diminution des accidents qui doit en résulter. Les premiers verseraient donc au-delà de leur part, si on leur faisait payer en cotisations autant qu'aux autres.

On arrive à la même conclusion, si on sait tenir compte de la gêne très différente qu'il y a de payer une même prime à l'origine, ou au contraire beaucoup plus tard, alors que les devanciers, non préparés à cette dépense, ont eu à faire subir à leur budget une modification des plus malaisées.

3° Au lieu d'accumuler entre les mains des établissements d'assurance des sommes considérables, dont le mode de placement fixé par la loi, ne donne qu'un intérêt minime, la répartition en laisse la libre disposition aux agriculteurs, qui les font bien autrement fructifier en les plaçant dans leur exploitation. « On parle beaucoup aujourd'hui de crédit agricole, or, il semble que le meilleur crédit agricole consiste à laisser aux gens l'argent qu'ils ont..... Comme conclusion....., qu'il ne soit pas fait d'accumulation de capitaux » (1).

Nous proposons de généraliser cette conclusion, qui nous paraît être la conséquence rigoureuse des explications qui précèdent.

2^{ent} CONSTITUTION DE FONDS DE RÉSERVE

A. LEUR RÔLE

En Allemagne, le législateur des assurances ouvrières n'a pas défini bien explicitement le rôle des fonds de réserve, la fonction précise de ce rouage dans l'ensemble du mécanisme financier.

(1) Lacombe. *Bulletin de la Société des Agriculteurs de France*. Numéro du 1^{er} juillet 1895, p. 35.

Dans sa pensée, cette institution devait répondre à des besoins tellement complexes, et en même temps si malaisés à déterminer d'avance, qu'il préfèra ne pas lier les établissements d'assurance à des formules restrictives ou à des énumérations incomplètes.

D'une manière générale, la réserve a pour but de parer à toutes les éventualités anormales, par le fait desquelles un établissement d'assurance ne pourrait, avec ses ressources ordinaires, faire face ou du moins ne ferait face qu'avec peine à ses engagements financiers.

Son utilité se manifeste surtout dans le système de la répartition, où les dérangements financiers sont beaucoup plus à craindre, parce que leur répercussion est limitée à un seul exercice. Nous n'entendons pas parler de la progression normale des charges qui doit se continuer jusqu'à la période dite de stabilité : on a vu que ces variations annuelles ont été préméditées par le législateur, qui en attend les plus heureux résultats.

Il est cependant des auteurs pour dire que l'un des buts poursuivis aurait été, non pas sans doute d'annihiler totalement cette progression, réalisée intentionnellement, mais du moins d'en atténuer les excessives conséquences (1). L'auteur des

(1) Telle était évidemment la pensée du Dr Zeller, lorsqu'il donnait pour but au fond de réserve « d'empêcher les variations

assurances aurait ainsi rendu à la vérité actuarielle un involontaire hommage, dont on se félicite entre augures (1).

Et pour preuve on allègue que la constitution de la réserve s'opère durant les premières années, qui sont les moins chargées, et que les intérêts accumulés de la réserve serviront à dégrever les exercices plus lourds de l'avenir.

C'est prendre pour but, ce qui n'est, et encore dans une mesure bien restreinte, qu'un résultat involontairement obtenu. En effet, la répartition des charges entre les différents exercices s'en trouve légèrement modifiée dans le sens du nivellement, c'est vrai, mais dans des proportions tellement dérisoires que les sentiments auxquels on aurait obéi, en agissant de la sorte, auraient reçu une satisfaction de pure forme, que ne

annuelles des charges financières ». *Loi de l'Empire sur l'assurance contre les accidents et la maladie des personnes occupées dans les exploitations agricoles et forestières, du 5 mai 1886*, par le Dr Zeller. Article paru dans le *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft* de Schmoller.

(1) Les actuaires, surtout français et belges, estiment que « le débat n'est pas entre deux modes également possibles de concevoir le fonctionnement financier de toute institution d'assurances, mais entre deux méthodes, dont l'une est scientifique, l'autre une erreur manifeste ». Louis Maingie. Rapport au Congrès des accidents du travail, tenu à Bruxelles en 1897. (*Répartition et Capitalisation*), p. 2.

comporte pas l'esprit réaliste de la législation allemande.

Et puis à raisonner ainsi on oublie deux choses. C'est d'abord que l'utilisation des intérêts de la réserve est de pure faculté pour les corporations, ce qui exclut sur ce point de la part du législateur l'intention qu'on lui prête. C'est en second lieu que les versements à la réserve n'ont lieu que durant les onze premières années, tandis qu'avant d'atteindre la période de fixité, les cotisations vont croître encore, par degrés, de plus du double. N'est-il pas illogique que la cause survive à l'effet?

Ces dispositions trouvent ailleurs leur justification.

Dant tout établissement financier à qui une réserve est nécessaire, c'est au plus tôt qu'on doit s'occuper d'en réunir les fonds. Telle est la règle adoptée partout. Cette règle s'imposait surtout dans le système allemand de la répartition, attendu que là plus qu'ailleurs, la réserve est d'un besoin indispensable et constant. Il faut ajouter qu'il était peu naturel de constituer la réserve à un moment où les charges financières étant encore peu élevées, il était plus aisé aux contribuables d'en fournir les fonds.

On s'explique aussi facilement pourquoi après plusieurs années, quand le principal de la réserve

atteint par rapport aux charges de l'année une quotité déterminée, il est permis d'en prélever les intérêts, pour couvrir une partie des dépenses normales de l'assurance. La raison en est que les calculs ont permis d'établir qu'à ce moment et dans ces conditions, le fonds de réserve atteindrait, dans la généralité des cas, le minimum nécessaire aux fins de l'institution, et qu'avec la répartition on a voulu précisément éviter toute accumulation superflue de capitaux.

Quel est donc, spécialement en matière de répartition, l'intérêt de la réserve ? C'est surtout, répond l'exposé des motifs de la U. V. G., d'atténuer « le surcroît excessif des charges » susceptible de se produire lors d'une année mauvaise. On veut dire qu'un exercice peut se trouver particulièrement grevé de mauvais risques, ce qui, par contre-coup, occasionne des cotisations dont le taux dépasse considérablement celui qu'on pouvait attendre d'une proportion régulière et mathématique.

Mais comment cela peut-il se faire ? Est-ce donc la banqueroute du système ? Non, il n'y a là rien que de très naturel. Sans doute, si la répartition s'exerçait sur un champ très étendu, offrant à son action un chiffre de risques important, ce système réaliserait rigoureusement les prévisions annuelles, car le jeu de la loi des grands nombres

assureraient l'uniformité du risque financier. C'est un fait d'expérience maintes fois vérifié, que les évènements dus au hasard, quand on étend son observation à un nombre considérable de cas, se reproduisent invariablement en même nombre et dans les mêmes conditions.

Mais le système des corporations régionales fractionne le risque entre des établissements nombreux, dont plusieurs sont tout à fait restreints. De là il résulte que le hasard peut faire osciller les charges annuelles autour du coefficient prévu, avec des amplitudes plus ou moins grandes, en proportion inverse de l'importance numérique des établissements d'assurances.

B. LEUR NATURE

Connaissant le but de la réserve dans le système financier allemand, il nous sera facile d'en déduire la nature véritable et de rectifier l'erreur commise à ce sujet par certains actuaires, lesquels estiment que la réserve est ici « destinée à atténuer les inconvénients de la répartition » (1). Nous retrouvons chez tous la même idée expri-

(1) Bellom, Livre II. p. 19 — reproduit par H. Adam, *Du mode de constitution de l'Indemnité*, etc... Rapport au Congrès des accidents de Bruxelles, p. 16.

mée par le même mot : On a voulu ainsi « *corriger* » les imperfections d'un mauvais système. D'ailleurs l'introduction de cet élément hétérogène constitue « une modification essentielle » (1) au régime qui n'est plus la répartition classique, la « répartition pure », mais un « système mixte » (2), tenant par beaucoup de points à la répartition, mais se rattachant également à la capitalisation par certains côtés. « Il semble, dit Maingie, qu'il (l'organisateur des assurances allemandes) ait voulu atteindre, par une voie détournée, une solution qui se rapproche de la capitalisation (3). On se rit au reste de « l'inefficacité de ce palliatif », en affirmant que sur le chemin de la vérité, il ne faut pas s'arrêter à mi-route.

Remarquons d'abord que c'est mal connaître la méthode législative allemande que de croire qu'on a ainsi opposé, avec cette rigueur scientifique, une théorie à une autre, pour adopter en fin de compte un système mixte. La spéculation pure est bannie des discussions économiques, qui ont pour caractère l'utilitarisme, et pour

(1) Bellom, *ibid.*

(2) Bellom, *ibid.* — Sauvaire-Jourdan (op. cit., p. 164), bien que partisan de la répartition, subit à son insu l'influence des actnaires, et parle lui aussi de « système mitigé ».

(3) Maingie, op. cit., p. 12.

méthode la critique historique, unie à l'observation des faits. L'utilité pratique inspire toute « la législation sociale » allemande, et notamment la L. U. V. G. L'exposé des motifs de cette dernière loi le constate précisément pour notre sujet, en posant à son égard cette question : Est-ce que ceci « suffit aux besoins pratiques ? » (1). Ce caractère explique la variété des systèmes financiers adoptés en Allemagne. Autant de lois d'assurances, autant de régimes différents. Evidemment il n'en eût pas été ainsi si on eût fait œuvre de science et cherché une conciliation théorique entre deux systèmes controversés. L'erreur des actuaires est d'avoir attribué à tort aux Allemands leurs discussions d'école sur les deux systèmes en présence.

Cela est si vrai qu'il n'est pour ainsi dire pas d'établissements d'assurances, de quelque système qu'ils relèvent, même ou plutôt surtout parmi ceux que dirigent scientifiquement nos contradicteurs, qui n'ait constitué une réserve. C'est donc que cette institution répond à un besoin général.

L'opinion des actuaires était pour nous des plus intéressante à relever, car si elle eût été exacte, il en aurait résulté une différence « essentielle »

(1) Projet de loi, p. 57.

entre les régimes financiers des corporations agricoles, suivant que celles-ci ont eu ou non à former une réserve.

C. LEUR CARACTÈRE FACULTATIF

Les considérations qui précèdent concernant la raison d'être et la nature des fonds de réserve dans l'assurance ouvrière allemande et particulièrement dans l'assurance-accidents, étaient nécessaires pour aborder la question de savoir à qui appartient en agriculture l'initiative de la constitution des fonds de réserve. L'article 17 de la L. U. V. G. dit à ce sujet : « La législation particulière de chacun des Etats confédérés ou les statuts pourront prescrire la formation d'un fonds de réserve.... »

Ainsi, tandis que nous voyons « la constitution obligatoire d'un fonds de réserve, inscrite au fronton de l'U. V. G. » (1), qui en a fait l'une des clefs de voûte de l'organisation financière, le législateur d'Empire n'a pas cru devoir de lui-même assujettir à cette formalité les corporations agricoles, soumises cependant à un système financier analogue.

(1) Projet de loi, p. 57.

Est-ce donc que les motifs qui ont décidé à imposer cette obligation aux corporations industrielles ne se retrouveraient pas ici, du moins avec la même force, ou bien seraient-ils balancés par des considérations plus graves en sens contraire ? C'est ce dont nous allons nous rendre compte en examinant les raisons qui ont été données par l'exposé des motifs de la loi de 1886 et par les commentateurs qui adhèrent à ses vues.

En premier lieu, on attribue aux corporations de l'agriculture « une solvabilité plus grande » (1), attendu que « l'éventualité de catastrophes, faisant chacune de nombreuses victimes, et susceptible d'occasionner dans le cours de l'année un surcroît excessif de charges, à l'atténuation duquel le fonds de réserve est principalement destiné, ne se réalise que rarement dans les travaux agricoles et forestiers » (2).

Voilà qui n'est guère concluant. Il est sans doute très exact que les catastrophes sont fréquentes en agriculture. La statistique générale d'accidents de 1891 nous apprend que pour 19,333 événements, le nombre des blessés indemnissables était de 19,539, soit un léger excédent de 25 victimes. Et si on observe que les corpora-

(1) Projet de loi, p. 57.

(2) *Ibid.*

tions, à ce point de vue les plus chargées, n'accusent qu'un excédent de 4 victimes, la conclusion s'impose qu'aucun accident n'a certainement atteint plus de quatre personnes. De sorte qu'en toute vérité, les « soi-disantes catastrophes agricoles » (1) sont extrêmement rares et bénignes.

Mais il en est à peu près de même pour les corporations de l'industrie. Dans l'ensemble, le rapport des accidents en pour cent des blessés atteignait dans la statistique de 1887 : 97,96 au lieu de 99,86 dans la statistique de 1891. Pour certaines corporations, le rapport s'élève même à 99, voir à 100 pour 100.

S'il est vrai de dire que dans l'industrie, l'éventualité des catastrophes « peut occasionner dans le cours d'une année des charges excessives (2) », il faut conséquemment nourrir les mêmes appréhensions à l'endroit des corporations agricoles.

Du reste, l'accumulation de graves catastrophes n'est pas le seul fait de nature à accroître les charges financières d'un exercice isolé. Chacun des éléments du risque financier est susceptible de prendre, durant telle ou telle année, des proportions inusitées, et d'entraîner le surcroît de charges dont on veut se prémunir. Nous avons établi qu'en semblable matière, c'est du jeu de

(1) Projet de loi, p. 57.

(2) *Ibid.*

la loi des grands nombres qu'il faut attendre l'uniformité des charges. Or nous ne voyons pas d'autre différence à faire à ce point de vue entre les différentes corporations, que celle résultant de leur importance numérique. Notre observation à cet égard était des plus générale, et vaut également bien pour ce qui concerne spécialement l'agriculture.

Il est vrai qu'à première vue, les apparences semblent ici justifier la légitimité d'une distinction entre l'agriculture et l'industrie. Le nombre moyen d'assurés par corporation qui est approximativement de 255.000 pour la première catégorie, n'est plus que de 85.000 pour la seconde. Mais si au lieu de s'en tenir à ces données moyennes, on veut se faire une idée exacte de la situation, à cet égard, des différentes corporations, l'impression se modifie. Il faut en effet se rappeler que dans un but de concordance administrative et étatiste, il existe entre les corporations agricoles des inégalités numériques formidables, et qu'en dépit de l'importance de la moyenne ci-dessus indiquée, il n'en est pas moins que 14 corporations comptent une très faible population d'entrepreneurs assujettis, variant entre 3.000 et 50.000, ce dernier chiffre étant considéré en Autriche comme le minimum requis pour la réussite financière d'un établissement d'assurance.

Mais la division des industries en corporations professionnelles homogènes a conduit à des proportions aussi tranchées.

La situation était donc absolument identique de part et d'autre, en ce sens que le législateur en donnant pleins pouvoirs ici aux intéressés, là aux Etats confédérés, devait prévoir, ici et là, la constitution de corporations à effectifs restreints, et exiger de part et d'autre la formation d'importantes réserves.

Objectera-t-on en faveur du législateur que s'il n'a pas prescrit lui-même cette obligation, c'est que précisément il ne savait pas l'usage que les Etats pourraient faire de leurs prérogatives (1), et que dans cette ignorance il a préféré leur laisser l'initiative de cette prescription, dans le cas où ils organiseraient des corporations de peu d'étendue ? Cette conjecture est inadmissible ; que ce droit a été octroyé aux Etats après coup, en même temps que d'autres prérogatives, et suivant des considérations toutes différentes.

En résumé, parti d'un point de vue étroit et d'un fait controuvé, l'argument proposé ne peut justifier le caractère facultatif de la réserve.

(1) Nous savons que le rôle des Etats, en matière d'organisation de corporations, pour n'être pas exclusif et même ne consister qu'en un simple droit de proposition, a cependant en fait été prépondérant. Il était d'ailleurs facile au législateur de le prévoir.

L'exposé des motifs en donne cette autre explication. « Au paragraphe 20, il est apporté une exception à la constitution obligatoire d'un fonds de réserve..., et cela en considération de la sécurité plus grande qu'offrent les corporations agricoles à l'égard de leur durée et de leurs ressources (1). ».

En premier lieu, une remarque. Il s'agit de la garantie qu'un fonds de réserve peut donner aux victimes d'accidents. Il importe de relever l'étrangeté d'argumentation qui veut justifier la dérogation à une règle générale en alléguant que le fondement accessoire de la règle manque dans le cas prévu, d'autant qu'un peu plus loin, on prend la peine de rappeler qu'ailleurs se trouve la principale raison d'être de cette règle.

Qu'elle est la valeur propre de l'explication ? Le législateur dit à l'appui : « Les exploitations agricoles et forestières peuvent bien changer de possesseurs, mais ne peuvent pas cesser d'exister complètement ».

Il ne nous appartient pas de contester le bien fondé de cette observation de fait, dont nous avons tiré parti ailleurs. Ces exploitations offrent, en effet, un caractère de permanence incomparable, bien que certaines puissent disparaître pour

(1) Projet de loi, p. 57.

faire place par exemple à des habitations, ou pour servir à l'utilisation industrielle. Mais il ne suffit pas qu'il en reste quelque chose, si peu que ce soit, pour que les exploitations de demain puissent payer les dépenses léguées par le passé. Oserait-on soutenir qu'il suffit à une personne d'avoir recueilli quelque chose de la succession de ses parents, pour qu'il lui soit possible de faire honneur à cette succession?

Du reste, c'est un tort d'individualiser ainsi les exploitations agricoles et de suivre dans le temps le sort de chacune. Peu importe, au point de vue de la solvabilité corporative, l'avenir réservé à chacune des exploitations comprises dans son ressort. Que telle ou telle exploitation doive prospérer ou déchoir, en quoi cela nous intéresse-t-il? Ce qui au contraire est utile à connaître, ce sont les destinées probables de l'ensemble de ces exploitations, de l'agriculture locale comparée à cet égard aux diverses branches d'industrie locale.

On étudie en économie politique la question de savoir si l'agriculture peut disparaître d'un pays, et on le résout unanimement par la négative. Mais nous pensons que les corporations industrielles peuvent également envisager l'avenir avec confiance. Dans le nombre il en est dont la profession consiste à offrir à la clientèle des services

manuels : telles sont les corporations du ramonnage, des travaux de construction, des chemins de fer privés, etc... Par la force des choses, les membres de ces corporations n'ont rien à craindre de la concurrence étrangère, et par conséquent leur chiffre d'affaires global n'est guère susceptible de diminution.

Quant aux autres industries qui consistent à extraire ou à élaborer des produits destinés au commerce (mines, verrerie, distillerie, brasserie), on voit bien que quelques-unes puissent être mises en mauvaise posture par les concurrents étrangers. Mais pour prévoir l'hypothèse où la totalité ou la majorité des exploitations d'un pays soient de ce fait absolument écrasés, il y a loin, et nous ne voyons guère de précédents. D'ailleurs la déchéance ne se produirait que lentement, insensiblement, hypothèse peu redoutable. Ajoutons que les corporations de l'industrie ont le grand avantage de s'étendre à tout le territoire de l'empire ou du moins à une portion considérable de ce territoire.

Parvenu au bout de cette longue discussion, nous devons avouer que celle-ci constitue une superfétation. Le législateur attribue implicitement au fonds de réserve un rôle de garantie, non pas en vue d'une crise passagère, mais de garantie contre l'insolvabilité persistante des corpora-

tions. Nous avons déjà fait justice de cette prétention, inconciliable avec le peu d'importance des réserves et constituant un double emploi avec la garantie de l'Etat.

Bellom propose une autre explication, se rattachant à cette même idée de garantie. — « Le caractère immobilier des biens appartenant aux membres des corporations agricoles assure, dit-il, aux créanciers de ces dernières des garanties exceptionnelles » (1). Il est difficile d'accumuler dans aussi peu de mots plus d'erreurs et de non sens. D'abord nos critiques de tout à l'heure concernant le rôle des fonds de réserve et le danger d'insolvabilité des corporations retrouvent place ici. Mais aussi que dire de l'hypothèse où l'on place la discussion. On prévoit qu'au cas d'insolvabilité d'une corporation, ses créanciers, ses pensionnés pour mieux dire, vont discuter sur leurs biens les membres de cette dernière. On oublie donc que si la réserve se trouvant entièrement épuisée, la corporation se trouvait dans l'impossibilité de faire face à ses obligations (ce qui n'arriverait que dans la supposition où un très grand nombre de contribuables, étant eux-mêmes dans la gêne, ne pourraient payer leurs

(1) Op. cit., liv. II, p. 496-497.

cotisations), on n'irait pas jusqu'à la vente forcée et en masse de leurs biens.

Non, le législateur a donné pour ce cas sa propre garantie ou suivant une distinction connue, celle des Etats confédérés, en décidant que la corporation serait dissoute, et que le gouvernement intéressé succéderait à ses obligations et à ses droits.

Et puis quelles sont ces garanties exceptionnelles que présentent les membres des corporations agricoles? Le caractère immobilier de leurs biens, répond Bellom. Il imagine sans doute que leur fortune mobilière, rivale aujourd'hui de la richesse immobilière, a été réalisée pour payer les dettes. Il reste à l'agriculteur ses immeubles. Mais de quels immeubles s'agit-il? Veut-on uniquement parler de la propriété rurale caractéristique, de la propriété terrienne? Evidemment elle constitue une richesse naturelle. Mais également les mines et les carrières! Au reste pour être sortis de la main de l'homme, les immeubles industriels ne constituent-ils pas aussi une richesse à l'égale de toute autre? sans doute on prévoit le cas où les affaires ne vont plus, puisqu'un grand nombre de contribuables n'ont pu payer leurs cotisations: alors ces immeubles ne se vendront pas. Et la terre trouvera-t-elle davantage amateur?

Les travaux préparatoires font valoir une autre

considération. C'est consacrer l'autonomie administrative, qu'il faut accorder aux corporations dans la plus large mesure possible, que de permettre aux corporations de décider librement de la constitution et de la quotité du fonds de réserve (1) ». Mais l'historique de la loi nous fait connaître que le législateur ne devait pas faire grand cas de ce scrupule, car il y a finalement fait échec en rendant l'initiative des corporations subsidiaire à celle des Etats conférés.

Assurément nous sommes favorable à l'autonomie corporative, et le principe que rappelle à ce sujet le législateur, est bien le nôtre. Mais il y avait d'autres occasions [meilleures d'en faire l'application. Nous croyons qu'on se trouve ici sur un domaine réservé. Dans certains pays où l'assurance n'est pas obligatoire, les compagnies d'assurances n'en sont pas moins soumises à telles ou telles formalités, notamment à la constitution d'un fonds de réserve. On ne peut cependant reprocher à ces compagnies leur défaut d'autonomie. Il y a là tout simplement une condition essentielle au bon fonctionnement de ces établissements, auquel l'ordre public a paru être intéressé.

Enfin l'exposé des motifs fait valoir que « par là on évite en même temps d'enlever à l'agricul-

(1) Projet de loi, p. 58.

ture et à la sylviculture l'usage du capital d'exploitation, dont l'emploi peut être pour elle d'un besoin plus pressant que dans l'industrie » (1).

Qu'il soit avantageux de laisser aux corporations la libre disposition de leurs capitaux, c'est ce que nous avons déjà admis et dont nous avons tiré argument en faveur de la répartition. Mais est-il vrai que cette utilité soit plus pressante dans l'agriculture que dans l'industrie ? On n'en voit vraiment pas la raison. D'ailleurs, à supposer le fait exact, s'en suivrait-il qu'on doive en tenir compte ici ? Nullement, car en définitive, il ne s'agit que de sommes infimes, en considération desquelles le mot « capital » paraît bien prétentieux.

En fin de compte, de ce multiple essai de justification, il ne reste rien. Les faits allégués sont controuvés, ou tout au moins singulièrement exagérés ; les arguments qu'on en tire, non seulement manquent de base, mais encore le plus souvent sont déduits faussement. D'ailleurs, il ne suffirait pas de relever entre l'agriculture et l'industrie quelques différences de détail sur des points particuliers, pour légitimer une semblable différence de traitement : car de ce chef, le système tout entier ne peut se trouver engagé ; car

(1) Projet de loi. p. 58.

la raison d'être de la disposition en question demeure tout entière. C'est ce dont le législateur n'aurait pas manqué de s'apercevoir, s'il avait repris un à un chacun des arguments qui le lui avaient fait adopter, afin d'en vérifier la valeur dans leur contingence aux corporations agricoles.

Quel a été en pratique le sort de notre disposition ?

Les autorités (Etats et assemblée constituante) compétentes pour imposer la constitution d'une réserve aux comités directeurs, ont craint de leur côté de provoquer le mécontentement des intéressés en leur demandant temporairement une surprime.

28 corporations sur 48 n'y ont pas été astreintes.

La même considération a décidé plusieurs Etats (1), qui au début s'étaient prononcés dans le sens de l'obligation, à renoncer à leur exigence primitive, soit en permettant au bout de quelques années d'interrompre la perception de ces fonds ou d'en diminuer le taux annuel, soit en dégageant eux-mêmes leur responsabilité en rendant aux corporations leur liberté d'action.

C'est encore sous la même inspiration que la

(1) 3 Etats comprenant ensemble 6 corporations sur un total de 7 Etats et de 10 corporations. (Voir notamment la loi wurtembergeoise du 15 juillet 1895 modifiant la loi organique de 1888).

corporation de Brême, dont la réglementation relative au fonds de réserve n'exclut pas le droit de réduire sous certaines autorisations le taux annuel des surprimes versées à la réserve, à suspendre présentement la perception de toute cotisation de cette nature.

Il y a plus. Parmi les corporations auxquelles pleine liberté a été laissée pour prendre elles-mêmes une décision, plusieurs d'abord ont suivi chacune à sa manière l'exemple des états dont nous venons de parler. Mais certaines ont été beaucoup plus loin : elles sont revenues purement et simplement sur le principe de la réserve.

L'Office impérial a, dans plusieurs cas, approuvé des modifications statutaires, consistant non seulement à faire cesser les versements à la réserve, mais aussi à permettre l'emploi pour les besoins courants de la corporation des fonds déjà réunis. C'est ce qui a eu lieu notamment pour la corporation de Schwarzbouurg-Soudershausen, laquelle avait décidé de prélever chaque année à partir de 1893, sur le capital mis en réserve à cette époque, la somme nécessaire pour couvrir, avec une cotisation réelle de 16 pfennigs par marks d'impôt foncier, les charges annuelles de l'assurance (1). Dans un cas analogue, l'Office a

(1) Décision du 2/5 1894.

permis aux statuts de confier à l'assemblée générale le droit d'abroger les dispositions prescrivant la constitution d'une réserve et de régler l'emploi des fonds existants en vertu d'une décision, soumise d'ailleurs à sa propre homologation (1).

Les corporations dont les modifications statutaires ont ainsi provoqué l'intervention de l'Office impérial, prétendaient justifier la consommation des sommes en réserve par « la situation défavorable de l'agriculture », et d'après le *Manuel de l'Office impérial*, c'est pour la même cause que ce dernier a donné suite à leurs desiderata » (2).

Mais si l'on va au fond des choses, il faut reconnaître que cette considération n'était en réalité d'aucune valeur. Nous avons dit tout à l'heure qu'il s'agit de cotisations trop minimes pour dispenser, même en temps de crise, de réunir un fonds de réserve. Le même motif eût dû détourner de faire servir ces fonds à régler les dépenses normales. Il s'y ajoute une objection d'une plus grande force. Si par ce procédé les corporations vont n'avoir à payer que des cotisations uniformes pendant plusieurs années, tant

(1) Disposition du 23/1 1896.

(2) V. p. 543.

que la réserve ne sera pas épuisée, à cette époque le taux cotisation va brusquement s'élever d'une façon sensible, alors qu'on n'y était pas préparé par une lente et méthodique progression. Et comme il ne s'agit nullement pour l'agriculture d'une crise passagère, on va en réalité lui rendre un bien mauvais service.

Tout cela était évident et n'a pas dû échapper aux corporations. Celles-ci voulaient-elles faire accepter plus facilement l'assurance nouvelle, dont la progression imprévue des charges soulevait de toutes parts une vive opposition ? Probablement. Mais ce fut à notre sens un très mauvais calcul, dont on ne manquera pas de se repentir.

— En pressant un peu certains des arguments discutés tout à l'heure, et surtout le dernier, on arriverait à cette conséquence qu'il fallait formellement proscrire dans l'agriculture la constitution de tout fonds de réserve. Cependant on a pu voir déjà que le législateur n'est pas allé jusque là. Les « besoins pratiques » (1) peuvent, dit-on, dans certaines circonstances, en révéler la nécessité. Qui sera juge de ces besoins ? Chaque Etat où à son défaut, les corporations décideront sur

(1) Projet de loi, p. 58.

ce point « en tenant compte des circonstances suffisamment connues d'elles » (1).

Rien de plus vague. En réalité, nous allons le voir, ces considérations particulières n'existent nulle part.

On veut parler évidemment de circonstances antérieures à l'application de la loi, puisque dès cette époque doivent avoir lieu les versements à la réserve.

Or nous reconnaissons bien qu'il est un cas où la nécessité d'une réserve se manifeste davantage : celui où la corporation ne grouperait que des effectifs restreints. Mais le législateur certainement n'en avait pas la notion.

Cependant ce point de vue n'a pas été méconnu des Etats et corporations, qui ont été appelés à prendre parti là-dessus. Vingt corporations devaient originairement former une réserve. Dans le nombre, douze seulement appartenaient au groupe des trente-quatre corporations dont l'autorité s'étend à plus de cinquante mille entrepreneurs, soit un rapport de 39/100 ; les huit autres ont une population inférieure à ce chiffre, soit un rapport de 57/100. Il est même digne de remarque que les quatre corporations ayant moins de vingt mille membres, sont toutes pourvues d'une réserve.

(1) Projet de loi, p. 58.

En dehors de là, on ne voit pas trop quel intérêt particulier telle ou telle corporation peut attacher à la possession d'un fonds de réserve. Il semble que toutes se trouvent à cet égard dans une situation identique; dès lors il ne peut s'agir de besoins locaux révélés par des circonstances locales. Cependant à en juger par sa disposition d'esprit habituelle, c'est à cela que le législateur faisait sans doute allusion. Pour nous, nous cherchons vainement le rôle de ces influences locales.

La pratique a d'ailleurs confirmé cette manière de voir. On ne remarque pas de différence caractéristique, ni économique, ni ethnologique, entre les corporations de chaque catégorie, pas d'affinités bien tranchées non plus entre celles d'un même groupe.

D. MONTANT ET CONSTITUTION

L'enchaînement des idées nous amène à rechercher quelle quotité doit atteindre le fonds de réserve et comment il sera constitué. Celui-ci ne peut en effet remplir son rôle qu'autant qu'il s'élève à une somme suffisante : il serait ridicule de le rendre obligatoire, si on ne lui fixe un minimum, minimum et maximum à la fois, conformément à l'esprit du régime, hostile, on le sait, à toute accumulation superflue de capitaux.

La connexité des sujets nous imposera aussi d'étudier, en même temps que la quotité de la réserve, son mode de formation. Les deux questions, bien que distinctes, sont, on le verra, intimement liées dans la pratique.

D'après les principes qui viennent d'être rappelés, il avait été logique, de la part de l'U. V. G., de prescrire en même temps que la constitution d'une réserve, la manière de la former et la somme à laquelle elle devrait s'élever. De même il paraissait nécessaire ici d'accorder les deux dernières prérogatives à l'autorité qui aurait décidé qu'une réserve sera réunie. Et cependant notre loi est muette à cet égard. Sans doute on a pensé que la chose allait de soi.

Comment les lois d'Etats et les statuts corporatifs ont-ils réglé ces questions? Les documents en notre possession ne nous donnent la réponse que pour les Etats, et nous montrent que l'art. 18 de l'U. V. G. leur a presque constamment servi de modèle. Il importe avant tout de faire connaître cette disposition.

La constitution de la réserve s'opère dans les corporations visées par cette loi, au moyen de versements annuels effectués durant les premières années de l'assurance, sous forme de suppléments aux cotisations, et en même temps que celles-ci. Cette contribution supplémentaire représente une

quote-part, non pas du montant intégral de la cotisation, mais de la portion correspondante à la couverture des indemnités. Cette quote-part est de :

300	0/0	lors de la	1 ^{re}	répartition
200	—	—	2 ^e	—
150	—	—	3 ^e	—
100	—	—	4 ^e	—
80	—	—	5 ^e	—
60	—	—	6 ^e	—
50	—	—	7 ^e	—
40	—	—	8 ^e	—
30	—	—	9 ^e	—
20	—	—	10 ^e	—
10	—	—	11 ^e	—

A l'expiration de cette période, les intérêts du fonds de réserve continuent à s'ajouter au capital tant que celui-ci n'atteint pas le double de la somme nécessaire pour couvrir l'ensemble des dépenses du dernier exercice. A partir de ce moment, ils peuvent être employés à faire face à une partie des charges corporatives.

L'Assemblée générale peut d'ailleurs, sur la proposition du comité de corporation, fixer à un chiffre plus élevé les quote-parts à verser à la réserve, ainsi que le minimum que celle-ci doit atteindre.

Même avant que le minimum ne soit atteint, en cas d'urgence il est permis d'employer les intérêts et même le capital de la réserve.

L'une et l'autre mesures doivent recevoir l'approbation de l'Office impérial qui, au second cas, doit indiquer comment il faudra procéder à la constitution de la réserve.

Signalons au passage une lacune. On n'indique pas la procédure à suivre, quand il y a lieu par la suite de toucher à la réserve. On doit sans doute appliquer les règles précédentes.

Tel est l'art. 18 de l'U. V. G.

Or la loi de Hambourg se réfère purement et simplement à cet article, se bornant à le déclarer applicable. Les lois de Wurtemberg et de Reuss A.-L. en reproduisent littéralement le texte. Celle de Brême ne comporte que de légères modifications : elle substitue à l'approbation de l'Office impérial, celle du Sénat; elle autorise l'assemblée générale à décréter la diminution du taux des versements à la réserve ainsi que du minimum requis. La loi saxonne échelonne autrement le pourcentage des versements, etc.

En somme il n'y a à signaler aucune différence essentielle avec l'art. 18 de l'U. V. G., qu'on a copié ou imité. La servilité s'est manifestée à un tel degré qu'on ne s'est pas aperçu et qu'on n'a pas tenu compte d'une prescription impérative de

la loi, réclamant des états ou statuts qui exigent une réserve, une disposition indiquant « dans quel cas il est permis d'entamer le capital du fonds de réserve ». On sait que l'U. V. G. fournit seulement cette indication en ce qui concerne la période de constitution. C'est ce que les législations particulières n'ont pas manqué d'imiter, à part toutefois la principauté de Schaumbourg-Lippe.

2^{ent} Autriche

Chacun des établissements d'assurance doit constituer un fonds de réserve, à l'aide de versements dont le taux est laissé à l'appréciation du ministre de l'intérieur. Le montant de la réserve ne doit pas dépasser 10 o/o du capital correspondant aux pensions en cours. Les fonds de la réserve sont affectés à deux caisses : l'une qui a droit aux deux tiers, est spéciale à l'établissement ; l'autre qui reçoit le surplus, est commune à tous les établissements régionaux et est administrée par l'Etat. Dans le cas où un de ces établissements ne peut, avec ses ressources normales, faire face à ces obligations, il prend d'abord sur sa réserve propre, et lorsque celle-ci est épuisée il a recours au fonds commun (loi de 1887, art. 15).

L'originalité du système consiste dans l'institution d'un fonds commun, ayant pour objet de créer entre les établissements d'assurance une solidarité qui leur permet de se prêter un concours mutuel dans les cas extraordinaires.

§ II

MODE DE DÉTERMINATION DE LA CONTRIBUTION AUX CHARGES

Le paragraphe précédent nous a montré comment se calcule le montant des sommes à recouvrer, chaque année, sur l'ensemble des personnes composant les établissements d'assurance allemands et autrichiens. Il faut maintenant se demander comment l'on détermine la part contributive de chaque membre. Ce sera l'objet du présent paragraphe. Nous étudierons séparément les systèmes allemand et autrichien.

I^{ent} BASES CONTRIBUTIVES ADMISES EN ALLEMAGNE

A. HISTORIQUE

La loi de 1884 disposait que les cotisations seraient fixées en proportion du risque que chaque exploitation fait courir à l'assurance,

risque qui serait lui-même calculé d'après la somme de travail réellement fourni dans l'entreprise et le danger d'accident qui lui est propre.

Le projet de l'U. V. G. qui, on le sait, était un calque aussi fidèle que possible de cette loi, n'apportait au système que celle-ci consacre, qu'une seule modification sérieuse : il substituait la valeur moyenne du travail requis dans chaque exploitation au cours d'une année, à la somme de travail effectivement dépensée durant l'année précédente.

L'exposé des motifs en donnait cette raison (1) qu'un relevé des salaires eût été fort compliqué à cause de la multitude des ouvriers employés dans les travaux agricoles et forestiers, et que pour elles on se trouvait dans l'obligation de se contenter de données moyennes, évaluées par les organes corporatifs.

En première délibération, le D^r Buhl déclara que cette simplification n'est pas suffisante. Il trouve que ce système donne encore lieu à des formalités bien gênantes pour des recettes après tout fort minimales, puisque d'après les calculs de M. de Boetticher lui-même (2), la prime à payer

(1) Comptes-rendus sténographiques des débats du Reichstag, 6^e législature, 2^e session 1885/86, vol. 4, p. 411.

(2) *Ibid.* p. 856.

ne dépasserait jamais 0,40 pfennigs par an et par ouvrier. Aussi proposa-t-il de considérer, tant au point de vue de la répartition que du recouvrement, les cotisations d'assurance comme des suppléments à l'impôt foncier (1). On obtenait par là un système d'une grande simplicité, qui en outre offrait l'avantage de comprendre dans l'assurance, sans surcroît de prime, les membres de la famille du petit entrepreneur, et même, si on le désirait, ce dernier lui-même. Le comte Behr-Behrenhof parle dans le même sens (2).

Renvoyé à la 6^e commission, le projet fut soumis sur ce point à une nouvelle étude.

Le rapport conclut (3) à l'adoption d'une combinaison intermédiaire qui, en laissant subsister la disposition initiale à l'état du droit commun, autorise les statuts à répartir les cotisations comme des centimes additionnels, non plus seulement à l'impôt foncier, mais plus généralement aux impôts directs communaux ou d'Etat. Dans ce cas, l'assurance devait s'étendre également aux membres de la famille de l'entrepreneur.

Le rapport fait valoir en ce sens que la procé-

(1) Comptes-rendus sténographiques des débats du Reichstag, 6^e législature, 2^e session 1885/86, vol. 4, p. 861.

(2) *Ibid.* p. 863.

(3) Documents du Reichstag, n^o 252, 6^e législature, 2^e session 1885/86, p. 22 et 23.

ture primitivement admise serait difficile et chère, et qu'il est préférable de prendre partout où cela est praticable, comme base de la perception, un des impôts existants.

On rend inutile ainsi l'établissement d'un cadastre, en même temps qu'on réduit autant qu'il est possible de le faire, les frais de répartition et de recouvrement.

Par contre, le rapport (1) relève plusieurs objections qui furent posées par des membres de la commission. Les uns trouvaient que l'impôt foncier est généralement, ou tout au moins dans beaucoup de contrées, peu propre à servir de base à la répartition des cotisations, en ce que le montant de l'impôt foncier ne correspond nullement au risque de l'exploitation, risque qui pourtant doit servir de mesure à la prime, des prairies et pâtures très fertiles, par exemple, telles qu'on en trouve dans les contrées humides, comportent un impôt foncier très élevé, tandis qu'elles n'occupent que peu d'ouvriers et que leur exploitation offre peu de danger. Pour les forêts, c'est la constatation inverse qui s'imposerait. Egalement, l'usage de machines agricoles accroît le risque d'une exploitation, sans provoquer une hausse correspondante des cotisations.

(1) Documents du Reichstag, n° 252, 6^e législature, 2^e session 1885/86, p. 18.

De plus, dans les anciennes provinces de Prusse, l'impôt foncier n'a primitivement été établi que pour des rayons très étendus ; en attendant une sous-répartition ultérieure, on a évalué les pièces de terre sans tenir compte des limites des différents domaines. Ce sont ces données très approximatives qu'on a utilisées pour la fixation des centimes additionnels communaux, dont la perception a suscité un vif mécontentement de la part des intéressés. Pourquoi rendre plus criantes les injustices commises ?

Et puis comment taxer les pièces foncières exonérées d'impôt ? — Notons en passant que la Commission a eu égard à cette observation : elle a obligé les statuts qui adopteraient cette base d'assurance, à indiquer la procédure à suivre en pareil cas.

On fit aussi remarquer (1) que l'adoption de l'impôt foncier pour base contributive ne peut dispenser de l'établissement d'un cadastre corporatif, attendu que la surface grevée d'impôt ne pourrait jamais coïncider avec celle des exploitations assujetties, d'autant plus que les jardins domestiques et d'agrément sont exclus de l'assurance, et les petites exploitations, éventuellement dispensées des cotisations.

(1) Documents du Reichstag, n° 252, 6^e législature, 2^e session 1885/86, p. 29.

Cette faculté, accordée aux corporations, de proportionner aux impôts directs les primes d'assurance, et de les percevoir en même temps qu'eux, a de nouveau été très attaquée lors de la seconde délibération.

Les opposants rééditèrent devant le Reichstag les objections déjà formulées en commission, auxquelles ils ajoutèrent les suivantes :

Ils émirent la crainte qu'une si parfaite assimilation n'augmentât les plaintes des cultivateurs au sujet du poids des impôts, et par ailleurs n'inclinât fortement le législateur à astreindre au nouvel impôt les contribuables non soumis encore à l'assurance.

Il fut répondu que les contributions de ce genre ne perdaient en rien leur caractère de primes d'assurance, et qu'ainsi l'assimilation, toute de forme, ne pouvait servir de fondement aux récriminations des agriculteurs, non plus qu'à de nouvelles exigences de l'Empire.

Quant à la disproportion redoutée entre le risque et la prime, elle pouvait sans doute se produire ici, mais tout aussi bien, et même fréquemment, avec le régime normal.

Finalement le projet de la commission fut voté et transformé en loi. En même temps, on adopta plusieurs amendements secondaires au projet gouvernemental, déjà plus ou moins discutés en

commission et dans les délibérations précédentes, et tendant à permettre aux Etats ou aux corporations de déroger à certaines dispositions législatives.

Cet historique nous a paru utile à rapporter. Il permettra de mieux comprendre l'enchaînement des dispositions que nous allons avoir à analyser. Parti d'un système de répartition unitaire, calqué sur l'assurance industrielle, le législateur a cru devoir en fin de compte, tout en conservant au type initial la valeur d'un régime de droit commun, permettre à diverses autorités d'y déroger dans la mesure et de la manière qu'il indique. Ainsi il a laissé à des autorités, beaucoup moins entendues que lui, au point de vue technique, des choses de l'assurance, mais plus en contact avec les difficultés locales, le soin d'adopter un système mieux approprié aux conditions de milieu. On retrouve partout cette hantise des circonstances locales, qui particulièrement dans l'espèce, est absolument déplacée !

La refonte hâtive dont a été l'objet toute cette partie de la loi, explique aussi plusieurs fautes de rédaction et de nombreuses bizarreries échappées au législateur.

Ainsi dans sa précipitation, la commission s'est bornée à encadrer dans le projet antérieur un article et un alinéa nouveaux, sans apporter aucune

modification au contexte. Elle n'a pas remarqué que le texte primitif, qui ne visait précédemment qu'un système, et était dès lors conçu dans les termes les plus larges, allait dans sa généralité s'appliquer de tous points même au système nouveau, tandis que certaines parties seulement sont d'une application aussi étendue. Par exemple, à l'art. 34, l'autorité communale reçoit mission de dresser la liste de tous les chefs d'exploitation. Rien à dire. Mais lorsque l'article ajoute, sans aucune distinction, que « dans la liste, on annoncera pour chaque entrepreneur combien d'employés assurés et d'ouvriers de l'un et l'autre sexe il occupe en moyenne par an d'une manière permanente, combien à titre temporaire, et pour ces derniers, quelle est la durée moyenne de leurs occupations », il est évidemment trop compréhensif, et malgré le caractère impératif de la loi, il faut se refuser, à peine de mettre le législateur en contradiction avec lui-même, d'étendre cette obligation au système des impôts directs. En effet, en instituant ce système, on s'est précisément proposé pour effet utile de supprimer toutes les recherches compliquées et coûteuses que l'article prescrit.

Deux principales méthodes de répartition s'offrent au choix des corporations, si tant est que l'Etat confédéré dont elles ressortent, ne leur

ait préalablement assigné un autre mode à sa convenance, en vertu des pouvoirs que lui confère l'art. 110. Nous disons bien deux méthodes, et non pas quatre, ainsi que le fait M. Bellom, lequel obtient ce chiffre en dédoublant les deux premiers, par le motif qu'il est permis aux corporations de faire abstraction, dans l'un et l'autre cas, des risques d'accidents des exploitations. Nous croyons qu'il s'agit là de simples variantes, qui ne constituent pas, à proprement parler, des systèmes distincts.

Comme, d'autre part, aucun Etat n'a fait usage de ses prérogatives, notre tâche se bornera à étudier successivement dans leur mode d'application, leurs destinées respectives, leurs avantages et inconvénients réciproques, le système de la valeur du travail et celui des impôts directs.

B. SYSTÈME DE LA VALEUR DU TRAVAIL

C'est à ce système que les corporations sont soumises d'office, lorsque l'autorité compétente n'en a pas indiqué d'autre. Art. 33, § 2 : « Si le statut ne prescrit pas le système des impôts, la répartition des charges aura lieu proportionnellement au danger de l'exploitation et à la valeur moyenne du travail requis ».

Il consiste à rechercher, pour chaque exploitation, la valeur moyenne du travail annuellement fourni par le personnel assuré, et, tout au moins en principe, l'importance des risques d'accidents, pour proportionner à ces valeurs la cotisation de chaque membre de la corporation.

Le *travail requis* (arbeitesbedarf) est un élément complexe, qui s'obtient en multipliant le produit des journées d'hommes requis bon an mal an pour le service de l'exploitation, par le salaire moyen des ouvriers adultes.

Le salaire moyen n'est autre que celui qui sert de base pour l'évaluation des pensions.

La quantité de travail est chose plus difficile à déterminer. C'est l'autorité communale qui doit procurer à la corporation les données sur lesquelles vont se faire tous les calculs. Voici les renseignements que la loi l'oblige à fournir : « L'autorité communale dressera pour sa circonscription, après la constitution de la corporation, une liste de tous les chefs d'exploitation prévus par l'art. 1, dans un délai prescrit par l'Office impérial des assurances et qui sera publié... Dans la liste, on indiquera combien d'employés assurés et d'ouvriers de l'un et l'autre sexe, chaque chef d'exploitation occupe en moyenne, par an, d'une manière permanente, et combien à titre temporaire ; pour les derniers, la durée moyenne de

l'occupation devra être aussi indiquée » (art. 34, § 1). On ne s'enquiert pas de savoir si les ouvriers et ouvrières sont adolescents ou adultes : cette sous-distinction ne présente aucun intérêt, parce qu'en cas d'accident, on sert aux premiers, à compter de leur seizième année révolue, la même pension qu'aux adultes.

L'autorité communale peut, d'ailleurs, obliger les entrepreneurs à lui fournir tous les renseignements nécessaires à la confection de son rapport, sous peine d'amende ne pouvant excéder 100 marcs (art 34, § 2).

Ces renseignements obtenus, on multiplie par 300 le nombre des ouvriers occupés dans l'exploitation d'une manière permanente ; on transforme les journées de travail de femmes en journées de travail d'hommes, dans le rapport de leurs salaires moyens respectifs. On ne prend pas en considération le travail des employés, chefs d'exploitations ou Familienangehörigen non assurés (art. 36).

La loi donne un nom à cette série d'opérations ; elle l'appelle une évaluation (abschätzung).

Les dispositions précédentes se comprennent aisément. Il fallait distinguer les ouvriers des ouvrières, attendu que leurs salaires annuels, et par conséquent leurs pensions en cas d'accident, ne sont pas les mêmes : l'éventualité d'une pen-

sion plus forte entraîne un risque financier plus grand qui, en bonne justice, doit faire majorer d'autant la prime correspondante.

D'autre part, c'est pour éviter l'inconvénient d'une transformation nécessairement très fréquente, qu'on doit convertir une fois pour toutes les journées d'ouvrières en journées d'hommes.

Quant à l'exclusion des différentes catégories de personnes non assurées, elle va de soi, car il est clair qu'on ne doit faire entrer en compte que les personnes pour qui la corporation se trouve exposée au paiement d'une indemnité.

Ce système constitue une amélioration sensible sur celui de la loi de 1884. Et cependant tout ce décompte est encore bien minutieux, et par là, long et coûteux. La corporation du Hanovre a imaginé une combinaison qui le simplifie beaucoup. Son comité directeur, en exécution d'une décision prise par l'Assemblée générale en 1890, a rédigé une « Instruction pour l'évaluation et la taxation des exploitations agricoles », où l'on trouve une série de coefficients, rapportés à un hectare et à une année, à l'aide desquels se calcule instantanément, pour une surface et un genre de culture déterminés, la valeur du « travail requis. »

Ces coefficients varient, d'une part avec l'im-

portance des exploitations (petites, moyennes et grandes), et d'autre part, suivant qu'il s'agit :

1. De jardins potagers et vergers ou de terres en labour.

2. D'exploitations agricoles proprement dites.

3. De bois et forêts.

Les exploitations agricoles proprement dites sont encore différemment taxées, suivant qu'il est question de :

A. Terres de labour et de jardinage dans des exploitations sans culture de betteraves.

B. Terres de labour et de jardinage dans des exploitations comportant la culture des betteraves.

C. Prairies irriguées.

D. Autres prairies.

E. Pâturages.

On distingue encore pour A) et B) les terres dures, et légères, pour D) les prairies à une ou plusieurs servitudes, pour E) les pâturages et terres dures, terres de marais, terres sablonneuses et marécageuses, landes.

Ainsi, d'après cette classification, on compte pour les terres de labour et de jardinage, dans des exploitations sans culture de betteraves, sur terres dures, dans les grandes exploitations : 40 journées de travail par hectare, dans les moyen-

nes : 45, dans les petites : 50, — sur terres légères, dans les grandes exploitations : 30, dans les moyennes : 35, dans les petites : 40.

Les corporations de Hesse-Nassau, et de la Haute-Alsace ont depuis adopté le même système, mais avec une moins grande variété de distinctions et de coefficients. La seconde les réduit à la plus simple expression, soit : 80 journées de travail pour un hectare de champ ou de pré, 200 pour un hectare de vigne ou de jardin, et 25 pour un hectare de bois.

Du reste, tous ces coefficients ne se rapportent pas seulement au travail effectué pour mettre en valeur ces différentes catégories de cultures, mais aussi à toutes les occupations ayant un lien direct ou indirect avec ce travail, tels que la préparation du fourrage, l'alimentation et le soin des animaux, la cuisson et la préparation des repas pour les ouvriers, le pressurage du vin, etc...

Manifestement ce mode de calcul facilite l'évaluation du travail requis et assure dans une certaine mesure les avantages du système des impôts. Mais aussi il présente une partie de ses inconvénients, et notamment celui du défaut d'harmonie avec les conditions propres à l'exploitation.

On a parfois émis des doutes sur la légitimité de ce procédé, en prétendant que l'art. 36 exige

une évaluation individuelle de chaque exploitation. L'Office impérial n'a jamais partagé ces scrupules. « Considérant, dit le D^r Kries (1), qui se range à cette manière de voir, que l'art. 36 prescrit uniquement l'évaluation des journées de travail requises dans une année moyenne, » l'Office impérial a approuvé les modifications statutaires qui ont consacré cette innovation.

A notre sens, c'est une violation flagrante de la loi, et notamment des art. 34 et 36 qui prescrivent impérativement une autre méthode, que nous avons décrite en détail. Quoi qu'on dise, l'art. 36 ne se borne pas à poser le principe de la détermination du nombre moyen annuel de journées de travail nécessaires pour assurer la marche de l'exploitation, mais encore, combiné avec l'art. 34, il définit longuement la manière d'y procéder.

C'est donner une mauvaise raison que de dire, avec l'Office impérial, qu'il suffit, pour rester dans la légalité, de reconnaître aux intéressés le

(1) *Bulletin central de l'assurance-accidents dans l'agriculture et la sylviculture de l'Empire allemand* : Organe des corporations agricoles et forestières, des sections et des tribunaux arbitraux. — Article paru dans les n^{os} des 25 février, 10 et 25 mars 1895, sous le titre : « Des différents modes de répartition des cotisations dans les corporations agricoles : Bases du travail requis et de l'impôt foncier, par le D^r Kries, conseiller privé d'Etat à l'Office impérial des assurances. »

droit de faire la preuve contraire. C'est ce que d'ailleurs l'Office n'a pas manqué de reconnaître, mais en vain. Car rien dans la loi ne prévoit cette faculté.

L'importance du risque-accidents est le dernier élément, dont on doit tenir compte régulièrement pour la répartition des charges dans le système de la valeur du travail. Pour éviter un double emploi, nous renvoyons ce qu'il y a lieu de dire à ce sujet, ainsi que tout ce qui concerne l'application du système du travail requis, après l'examen du régime des impôts directs, où se retrouvent des dispositions à peu près identiques.

C. SYSTÈME DES IMPOTS DIRECTS

Ce système est organisé par l'art. 33, § 1, ainsi conçu : « Si les membres de la famille des entrepreneurs ne sont pas exclus de l'assurance par une loi de l'Etat confédéré, les statuts pourront décider que les cotisations consisteront en versements additionnels aux impôts directs de l'Etat ou de la commune. Si les statuts formulent une disposition de ce genre, ils diront aussi comment les membres de la corporation qui pour la totalité ou une partie de leur exploitation sont exempts de l'impôt pris pour base de la cotisation, devront participer aux charges de la corporation. »

1° Ainsi donc il dépend des statuts de substituer ce système au régime précédent, régime de droit commun, en tant du moins que la législation nationale n'a pas, usant de la prérogative que lui confère l'art. 1, § 3, exclu de l'assurance obligatoire les Familienangehörigen.

Nous avons déjà indiqué sommairement, dans notre préambule historique, le pourquoi de cette dernière exigence. Voici le moment de préciser un peu.

Avec ce système, on ne peut établir le départ entre le « travail requis » fourni par des personnes soumises à l'assurance obligatoire, et celui d'autres personnes qui n'y sont pas astreintes. En conséquence, il n'est pas possible comme dans le système précédent, de donner un champ restreint à l'obligation, et d'y proportionner la prime. Celle-ci s'appliquant aux différentes catégories de personnes qui produisent ensemble le travail nécessaire à l'exploitation, l'assurance obligatoire, à moins de ne pas faire payer à chacun son dû, doit forcément s'étendre à toutes ces catégories.

C'est pourquoi notre système n'est admissible qu'autant qu'il n'est rien retranché par la loi de l'état à la portée régulière, normale de l'assurance obligatoire.

Voilà qui est fort sage, et nous nous rendons

volontiers à ces raisons. Mais ne commet-on pas un oubli ? Pour être logique, ne faudrait-il pas étendre davantage encore la sphère de l'assurance, pour y comprendre l'entrepreneur lui-même (1), et ces autres collaborateurs non soumis à l'assurance obligatoire, que le chef d'exploitation a la faculté d'assurer à l'établissement corporatif (art. 2) ? Cela paraît assez rationnel. Cependant, on ne paraît même pas y avoir songé.

Du moins, il a été tenu compte de cette observation, dans une certaine mesure, par l'Office impérial, lorsque soit en vertu des prescriptions de la loi nationale ou des statuts, soit sur l'initiative de l'entrepreneur, l'assurance corporative vient à toucher un entrepreneur ou « d'autres personnes ».

Au premier cas, l'Office a refusé « par principe », remarque le docteur Kries (2), d'autoriser la perception de cotisations supplémentaires pour leur assurance.

Au second cas, il a simplement déconseillé cette perception. Pourquoi ? Nous ne voyons pas la raison de cette différence. Quoi qu'il en soit, la

(1) C'est ce que font un certain nombre de mutuelles étrangères qui ont adopté pour base le régime analogue de la superficie de l'exploitation.

(2) *Bulletin Central de l'assurance-accidents*, op. cit., n° du 10 mars 1895.

plupart des corporations ont déferé au désir de l'Office. Quelques-unes, au contraire, n'ont pas jugé bon de se ranger à son avis. Et l'Office lui-même a proposé (décision du 4 avril 1891) aux corporations dissidentes de prendre pour base des cotisations supplémentaires, dont elles auraient adopté le principe, un tant pour cent du salaire sur lequel se calculent les pensions d'accident. Cette règle a été adoptée par la corporation poméranienne, dans le premier supplément de ses statuts. Elle décide que pour toute assurance facultative, il faut compter une cotisation supplémentaire égale à 3 p. 100 du salaire annuel servant de base au calcul des pensions. Cette disposition a reçu l'approbation de l'Office impérial le 20 janvier 1892. Le premier supplément aux statuts de la corporation brandebourgeoise consacre une disposition analogue. Au contraire, la corporation de Saxe-Cobourg explique un système différent, dont l'origine, d'ailleurs, est antérieure à la décision de l'Office impérial que nous venons de relater. Elle décide que les membres de la corporation payant plus de cinq marcs d'impôt foncier, désireux de s'assurer, eux et leurs épouses, auraient à payer, en dehors de leurs cotisations régulières, un supplément de 5 p. 100 sur ces dernières. Le Comité directeur est cependant autorisé à réduire cette quotité

dans des cas spéciaux. Pour l'assurance « d'autres personnes », il faudrait ajouter par tête un nouveau supplément de 25 p. 100.

2° La loi autorise le recours à l'un quelconque des impôts directs de l'Etat ou de la commune. En fait, l'impôt foncier a seul été choisi. On se demande même quel autre pourrait avec lui tenir lieu de base contributive.

Ce n'est pas que l'adoption de l'impôt foncier ne soulève elle-même aucune difficulté.

Le plus grave est que cet impôt ne s'applique pas aux entreprises ou parties d'entreprises indépendantes de l'exploitation du sol. Ainsi d'une entreprise d'élevage de bestiaux, et d'une entreprise industrielle, accessoire d'une entreprise agricole, dépendant à ce titre d'une corporation agricole (1), et dont le risque ne se trouve pas couvert par les cotisations relatives à l'entreprise principale.

(1) Aux termes de la loi de 1886, les ouvriers employés et occupés dans les exploitations accessoires de l'agriculture et de la sylviculture sont compris dans l'assurance agricole, à l'exception de ceux qui tombent sous l'art. 1^{er} de l'U. V. G. Ces derniers sont ceux des entreprises minières, salines, métallurgiques et autres analogues, et des entreprises occupant au moins dix ouvriers à l'élaboration industrielle de produits agricoles ou dont l'Office impérial a prescrit l'assimilation aux fabriques.

Par exploitation accessoire de l'agriculture ou de la sylviculture, il faut entendre une exploitation située auprès d'une entreprise agricole et ayant avec elle une étroite connexion par le fait de l'emploi des mêmes ouvriers ou de l'élaboration de produits provenant de l'exploitation agricole.

En prévision de cet inconvénient, la loi décide que les statuts, en même temps qu'ils prennent cet impôt comme base de répartition, indiqueront comment les entrepreneurs, dont la totalité ou partie des exploitations n'est pas sujette à l'impôt foncier, devront participer aux charges corporatives.

La taxation d'exploitations de cette nature ne peut rationnellement avoir lieu que par l'attribution d'un impôt foncier imaginaire.

A la conférence tenue le 8 octobre 1890 entre les membres de l'Office impérial et les délégués des offices d'Etat et des corporations agricoles, cette question des bases de remplacement a été longuement agitée, et l'on a recommandé, en fin de compte, pour les entreprises accessoires, indépendantes de l'exploitation du sol, la règle statutaire suivante, empruntée à une corporation agricole : « la taxation des entreprises accessoires assujetties en vertu de l'art. 1, § 2 a lieu conformément au rapport du *travail requis* dans l'entreprise principale et dans l'entreprise accessoire. ».

Un autre mode de calcul consiste dans l'évaluation des salaires payés dans l'entreprise accessoire et dans la détermination corrélative d'une contribution fictive pour un salaire de tant. C'est ce qui se pratique à la corporation agricole de Saxe, qui assimile (art. 21 des statuts) 10-marcs de gages à trois unités d'impôt foncier.

Les corporations de Brandebourg et de Poméranie ont adopté pour l'élevage des bestiaux un procédé analogue. Elles calculent ce qu'on paie en moyenne de foncier pour une surface, nécessaire, d'après les conditions locales, à l'entretien d'une pièce de bétail de l'espèce en question, et la somme obtenue sert de base au calcul des contributions d'une entreprise d'élevage.

La corporation rhénane a admis pour règle que les entreprises indépendantes de toute exploitation du sol seraient frappées d'un impôt foncier établi d'après le revenu de l'entreprise à imposer, et proportionnel au foncier payé par une entreprise qui rapporterait en moyenne un revenu égal. Des procédés analogues sont en usage dans les corporations de Saxe et de Brandebourg.

Les entrepreneurs exploitant des terrains qui, du fait qu'ils se trouvent à l'étranger, ou pour d'autres raisons, n'ont pas à payer en Allemagne de foncier, sont généralement affectés d'un impôt imaginaire basé sur l'étendue du domaine considéré, par exemple à raison de 3 marcs par hectare. Une circulaire du 7 décembre 1887 prescrit aux corporations intéressées de prendre une décision à ce sujet. Il leur est du reste interdit formellement de s'en rapporter à un impôt foncier étranger (décision du 9 septembre 1888).

3° En principe, il faut ici prendre en considé-

ration, comme dans le système de la valeur du travail, le danger inhérent à chaque exploitation. Ce danger est en effet susceptible de modifier le risque que chacune fait courir à la corporation, car il n'est évidemment tenu aucun compte de cet élément dans la fixation de l'impôt foncier, non plus que dans l'évaluation du travail requis. C'est le lieu d'analyser les dispositions relatives à ce sujet et communes d'ailleurs à l'un et à l'autre systèmes.

L'assemblée générale, ou, sur sa délégation, soit une commission spéciale, soit le comité directeur lui-même, doit répartir les exploitations entre diverses classes de risques (*gefahrenklassen*), et fixer la valeur des cotisations qu'on imposera à chacune, en d'autres termes leur assigner un coefficient de risque (*gefahrenentarif*) (art. 35, §§ 1 et 2). Aux statuts, il appartient de prescrire la marche à suivre à cet effet (art. 22 et 23).

L'établissement de ce tarif et toute modification à lui faire subir doivent être soumises à l'homologation de l'office impérial (art. 35, § 3).

Celui-ci devra lui-même dresser le tarif, si dans le délai par lui imparti, une corporation n'a pas établi le sien, ou si l'homologation lui est refusée (§ 4).

Le tarif de risque doit être révisé, une première fois à l'expiration de deux exercices financiers au

plus tard, et dans la suite, au moins de cinq années en cinq années. Cette révision a pour base la statistique des accidents indemnisés, survenus dans les différentes exploitations. Elle est confiée à l'assemblée générale ou à son délégué (commission spéciale ou comité de corporation), qui a en outre le droit, pour la période suivante, d'imposer des cotisations supplémentaires ou au contraire d'accorder des réductions aux entrepreneurs d'après le nombre des accidents survenus dans leurs exploitations. Toute décision de ce genre doit être approuvée par l'Office impérial (§ 5).

Enfin (§ 6) l'organe corporatif compétent peut, sous réserve de l'homologation du même Office, renoncer à établir un tarif de risques, si les exploitations comprises dans son ressort offrent à peu près toutes le même danger. L'approbation de l'Office impérial peut être retirée, s'il résulte de la statistique que les accidents sont plus fréquents dans certaines exploitations que dans d'autres.

Cette faculté constitue une nouvelle dérogation à l'U. V. G., admise, en dernière heure, sur l'initiative de la Commission du Reichstag, dans un but de simplification et d'économie.

Quarante-deux corporations se sont empressées d'en faire leur profit, de sorte que dans la la pratique, l'exception à pris la place de la règle.

Des six autres, quatre corporations (du Hanovre, de Anhalt, de Lippe-Schaumbourg, de Haute-Alsace) ont la valeur du travail pour base contributive, les deux autres (corporations de la Saxe prussienne, et rhénane), l'impôt foncier.

Voici à titre d'exemple, le tarif de la corporation hanovrienne :

A. CLASSES DE RISQUES

Il est institué trois classes de risques pour les établissements appartenant à la corporation.

Classe I

- a) Exploitation de pâturages ;
- b) Culture de terres avec le seul concours de la bêche ;
- c) Culture de champs, jardins et prairies sans le concours de bêtes de trait.

Classe II

- a) Exploitation de forêts en plaine ;
- b) Culture de champs, jardins et prairies avec le concours de bêtes de trait.

Classe III

- a) Exploitation de forêts en montagne ;
- b) Culture de champs ou de prairies avec le concours soit de manèges, soit de machines à moissonner actionnées par des bêtes de trait, soit de machines mues par la vapeur ou une autre force élémentaire.

B. COEFFICIENTS DE RISQUES

Le coefficient de risques est 60 pour la première classe, 80 pour la deuxième et 100 pour la troisième.

C. ÉTABLISSEMENTS COMPLEXES ET ÉTABLISSEMENTS ACCESSOIRES

1. En vue de l'attribution d'un coefficient de risques à un établissement complexe, le Comité de section doit calculer la part proportionnelle qui revient à chacune des parties de cet établissement dans l'ensemble de la quantité de travail afférente à celui-ci.

2. Les établissements accessoires doivent être affectés par le Comité de section à la classe de risques qui leur convient en raison des risques qu'ils présentent.

Ce tarif est assez compliqué. À l'opposé, on peut citer celui de la Haute-Alsace, qui se borne à répartir les différents travaux forestiers entre quelques classes de risque.

Bien que toutes les dispenses de tarifs aient été sanctionnées par l'Office impérial, nous n'hésitons pas à en contester la légalité ! Nous mettons en fait que dans aucune des corporations allemandes, la condition dont le législateur fait dépendre leur admissibilité, ne se trouve réalisée. Il n'en n'est pas une où on ne rencontre, au point de vue du danger, des groupes d'exploitations fort dissemblables. Ainsi il est bien certain que l'agriculture et la sylviculture, qui existent côte à côte

dans toutes les régions de l'Allemagne, ne présentent pas le même degré de risque. Il en est de même des exploitations agricoles selon qu'elles font ou non usage de machines agraires.

C'est un singulier exemple de jurisprudence prétorienne à porter au compte de l'Office impérial. Cependant il faut noter à la décharge de ce dernier, qu'il y a été en quelque sorte incité ici par l'auteur de la loi, lequel ayant lui-même constaté les profondes diversités de risques (1) que nous venons de signaler, n'en a pas moins édicté une disposition qui, si on devait la prendre au pied de la lettre, n'aurait jamais lieu d'être appliquée, et constituerait ainsi un non-sens. Les corporations ont trouvé une échappatoire, dans le vague de cette expression « différence considérable », qu'elles ont été libres d'interpréter suivant leur pur caprice.

Par ailleurs, on ne saurait dire si les corporations qui ont exclu cet élément du calcul des cotisations, ont obtenu une sérieuse réduction des dépenses. La statistique ne nous fournit pas à cet égard, non plus qu'à tous autres, d'indications suffisamment précises.

(1) Projet de loi, p. 37.

D. DISPOSITIONS COMMUNES

Sous ce titre, nous examinerons certaines questions communes aux deux systèmes et ordinairement résolues de part et d'autre d'une façon identique.

Mode d'exécution. — Transcrivons d'abord les art. 37 et 38 qui définissent la procédure à suivre.

Art. 37. — L'imposition des exploitations suivant les différentes classes de dangers, ainsi que l'évaluation des exploitations, incomberont aux organes de la corporation, qui se conformeront aux dispositions spéciales contenues dans les statuts.

Les membres de la corporation seront tenus, sur leur demande, de leur fournir, dans la quinzaine, tous autres renseignements sur la situation de leur exploitation et sur leurs ouvriers, renseignements nécessaires pour la mise à exécution de la classification et de l'évaluation des exploitations.

Art. 38. — La corporation transmettra aux autorités communales des listes indiquant les exploitations de la commune considérées comme ressortissant à la corporation, et en tant que la

répartition ne se fait pas sur l'échelle des impôts, le résultat de la classification et de l'évaluation des exploitations, ainsi que le nombre d'ouvriers supposés occupés d'une manière permanente. L'autorité communale devra tenir ces livres à la disposition des intéressés pendant deux semaines et publier l'ouverture de ce délai suivant l'usage local.

Dans un nouveau délai de quatre semaines, les entrepreneurs pourront réclamer contre l'inscription ou l'omission de leurs exploitations dans ces livres, ainsi que contre la classification et l'évaluation de leurs exploitations, devant le comité directeur, ou, s'il y a lieu, devant tel autre organe corporatif qui aurait procédé à la classification ou à l'évaluation.

L'entrepreneur aura le droit, dans les deux semaines qui suivront, de porter plainte à une *commission de corporation* de la décision qui lui sera donnée par écrit ou à la suite de sa réclamation, et d'intenter, dans le même délai, appel de la sentence de la commission devant l'Office impérial.

La décision rendue sur la réclamation sera exécutoire par provision.

Les membres de la commission de corporation ne devront pas prendre part aux classifications et évaluations primitives.

L'exposé des motifs ne justifie en rien l'institution de cette juridiction spéciale, en alléguant que celle-ci diminue le travail de l'Office impérial, qui n'aura à intervenir qu'en seconde ligne, en cas d'appel. N'eût-on pas obtenu le même résultat en donnant compétence au tribunal arbitral, juridiction de droit commun, auquel on enlève sans motif une catégorie d'affaires qui lui reviennent naturellement ?

Révision. — L'art. 39 décide : « La classification et l'évaluation des exploitations seront soumises à une révision dans les délais fixés pour la révision du tarif des risques. A cet effet, on procédera de la même manière que lors des premières classifications et évaluations ».

L'application de cet article a donné lieu à de vives récriminations. Voici comment.

Dans l'intervalle qui sépare les évaluations et classifications du temps fixé pour la révision, les entrepreneurs aussi bien que les corporations sont liés aux données primitives. L'Office impérial s'est même montré très ferme sur ce point. Seulement on s'est posé, sans d'ailleurs la résoudre, la question de savoir si en vertu de son droit éminent de contrôle, on ne pourrait pas lui reconnaître personnellement le droit d'intervenir au cas où un entrepreneur serait ainsi amené à payer le double de la cotisation qu'il devrait régulièrement.

Les erreurs de ce genre peuvent cependant occasionner aux intéressés de graves préjudices. C'est ce qui explique les plaintes nombreuses qui se sont élevées à ce sujet, non pas au début de l'assurance, attendu le peu d'importance des risques à cette époque, mais au bout de plusieurs années. Ces plaintes ont eu surtout du retentissement lorsque, au lieu de provenir de quelques particuliers isolés, elles étaient le fait de sections entières, trop lourdement grevées. Dans ces cas, constate le D^r Kreis, les critiques ne se sont pas limitées à ce fait spécial; elles ont dégénéré « en mécontentement et en reproches contre la législation sur les accidents et l'organisation corporative » (1).

Malgré la généralité rationnelle des critiques qui précèdent, nous devons à la vérité de constater qu'en fait, des griefs n'ont été articulés, à cet égard qu'au sujet de l'évaluation. Quant à la classification, soit parce qu'elle est d'une application très restreinte, soit pour d'autres motifs qui nous échappent, elle n'a pas provoqué les mêmes réclamations. Et on a même tiré argument de cette différence en faveur du système des impôts (2).

(1) *Bulletin central, ibidem.*

(2) *Ibid.*

Calcul de la part contributive. Dans les huit semaines qui suivent chaque exercice financier, les autorités postales adressent au comité de corporation un état des paiements effectués pour le compte de cette dernière (art. 75).

Afin de connaître la totalité des charges à répartir entre les membres de la corporation, il faut ajouter à cela les frais d'administration et les versements à la réserve (art. 76).

Alors la répartition s'effectue ainsi qu'il suit.

Dans le système de la valeur du travail, on prend pour base des cotisations :

A. Le coefficient de risque dont chaque exploitation est affectée.

B. La quantité moyenne de travail qui y est fournie par les ouvriers et les membres de la famille assurés.

C. Le salaire quotidien moyen des ouvriers du sexe masculin, tel qu'il est fixé par l'art. 6.

D. La valeur des appointements effectivement touchés durant l'année par les employés de l'exploitation, et portés dans un état, délivré par l'entrepreneur dans le délai de six semaines après l'expiration de l'exercice financier, avec réduction au tiers de la portion des appointements qui excéderaient 4 marcs par jour.

E. Enfin, pour les entrepreneurs assurés, la valeur du salaire moyen annuel qui sert de base à la fixation des pensions (art. 78, 79 et 80).

La formule suivante indique les opérations à faire subir à ces éléments pour connaître la part contributive de chacun :

$$x = a (bc + d + e)$$

Dans le système des impôts ; on se borne à multiplier le coefficient de risque par le montant de l'impôt payé durant l'exercice financier précédent (art. 77).

Enfin, si la corporation a été dispensée d'un tarif de risque, évidemment il n'y a pas à faire entrer cet élément en ligne de compte dans les calculs.

Partage du risque. — Aux termes de l'art. 40, les statuts peuvent prescrire que le montant des indemnités sera supporté, à concurrence de 50 0/0, par les sections où sont survenues les accidents. Ce partage des risques (Theilung des Risikos) a pour but de mieux proportionner les cotisations des entrepreneurs de chaque section aux charges que ceux-ci apportent à la corporation, et par ce moyen d'intéresser la section à la diminution des accidents qui se produisent dans son ressort. Toutes les corporations subdivisées en sections ont fait usage de cette préro-

gative, en portant au compte des sections une quote-part des indemnités s'élevant pour dix d'entre elles à 50 o/o, dans une à 25 o/o, dans une autre à 20 o/o.

Frais d'administration. — L'administration postale fait l'avance des sommes destinées au service des indemnités et ne se les fait rembourser qu'en fin d'exercice, c'est-à-dire à l'époque même de la répartition annuelle, en sorte que la corporation a toutes facilités de s'acquitter. Alors aussi s'effectuent les versements à la réserve. Il en est autrement des frais d'administration, que la corporation doit payer directement au fur et à mesure de leur exigibilité. Pour y faire face, il est indispensable d'avoir constamment des fonds en caissè. Comment se les procurer ?

La loi répond à la question pour le premier exercice seulement. Elle permet (art. 15, § 3) de « percevoir à l'avance une cotisation sur les membres de la corporation », et décide qu' « à défaut de disposition contraire de l'Etat ou des statuts, ces fonds seront perçus à titre d'avance par une imposition proportionnelle au nombre des personnes occupées d'une manière permanente, dans les différentes exploitations ».

Certains Etats nous semblent avoir interprété trop largement la liberté qui leur est accordée à

cet égard. La loi les autorise simplement à faire choix d'un *mode de répartition*, ne leur permettant nullement de recourir à un autre moyen pour se procurer des fonds. Cela n'a pas empêché le Wurtemberg, le Grand-Duché de Bade et la Hesse de prescrire, à peu près dans les mêmes termes, que les fonds nécessaires seraient avancés sans intérêt sur les fonds de roulement et sur les réserves de l'Etat.

Toutefois nous ne pouvons nous empêcher de reconnaître que pour être irrégulier, ce moyen ou tout autre analogue n'en est pas moins préférable à celui de la loi. Toute répartition quelle qu'elle soit, même la répartition simplifiée du droit commun, exige dans la même année une double perception, avec les frais et les complications qui en résultent. Aussi ne comprend-on guère que l'Etat de Brême ait surenchéri encore sur ces difficultés, en prescrivant l'application pure et simple du système singulièrement plus incommode de la valeur du travail.

Observons enfin que les corporations qui avaient dérogé, en matière de répartition ordinaire, au système de la valeur du travail, ont dû en faire autant ici par rapport au système de droit commun. C'est qu'en effet dans le système des impôts directs, on ne connaît pas le nombre des ouvriers occupés dans l'exploitation d'une

manière permanente, ce qui serait nécessaire pour l'application de l'art. 15, § 3.

Maintenant comment faire face dans la suite aux frais d'administration, puisque la loi ne tranche la question que pour la première année?

Dans le silence de la loi, l'Office impérial a interdit de recourir au procédé dont nous venons de parler, lequel n'est strictement autorisé qu'en ce qui concerne la première année de l'assurance.

Le même Office a décidé également, dans une espèce relevant de l'U. V. G., qu'on ne pourrait non plus dans ce but faire des emprunts à la réserve. Mais dans le domaine de l'U. V. G., il nous semble que cette question comporte des distinctions. Tout dépend, selon nous, du parti que les Etats et corporations ayant prescrit la constitution d'une réserve, ont dû prendre, en conformité de l'art. 17 *in fine*, sur les cas où il est permis d'entamer la réserve. On sait que les Etats qui ont rendu obligatoire la constitution d'une réserve, en ont vaguement autorisé l'utilisation « dans tous les cas pressants ». Il nous paraît évident que cette formule élastique permet de faire servir la réserve à couvrir momentanément les frais d'administration, bien que par essence elle semble plutôt devoir faire face à des besoins anormaux.

Il est considéré comme licite de recourir — dans des cas absolument extraordinaires, dit le *Manuel*, et on en cherche le motif — de recourir à un emprunt, à des avances de l'Etat ou d'associations de communes, à la constitution d'un fonds de roulement constitué au moyen de cotisations annuelles *ad hoc*, ou enfin à tout autre procédé régulier.

Cependant ne faut-il pas reconnaître de deux choses l'une ? Ou il est légitime de se procurer ainsi des fonds, — ce qui nous paraît contestable, comme étant contraire à l'esprit d'une loi qui réglemente minutieusement toutes les opérations financières — : et alors chacun des moyens que nous venons d'indiquer (sauf le fonds de roulement, dont la constitution exige plusieurs années) se trouvait également, dès la première année, à la disposition des corporations. Ou il y a une lacune dans la loi, et ce n'est pas à l'interprète qu'il appartient d'y suppléer. Nous mettons au défi de sortir de là.

Dispense de cotisations. — La loi accorde à la législation d'Etat, aux statuts et même à l'assemblée générale, — sous réserve, pour cette dernière, de l'autorisation du gouvernement local, — une entière latitude pour dispenser de tout ou partie des cotisations les entrepreneurs dont les exploitations n'offriraient que peu de risques, et

n'occuperaient qu'exceptionnellement, à raison de leur faible importance, des ouvriers salariés : les intéressés ne laissant pas cependant que de profiter pour eux-mêmes et pour leur personnel du bénéfice de l'assurance (art. 16, § 1).

Ceci est encore une innovation de la commission, d'ailleurs aussi mal entendue que d'autres dont nous avons déjà parlé.

Elle a eu pour but de donner aux susdites autorités, si tant est qu'elles aient foi, pour leurs corporations respectives, dans l'efficacité de cet expédient, un moyen susceptible de leur procurer « la simplification des écritures et l'allègement des frais d'administration » (1).

On se souvient que le système des impôts s'inspire du même désir.

La disposition dont nous nous occupons fait-elle donc double emploi avec lui ? Non pas. Car elle a pour objet spécial de remédier à un inconvénient inhérent à l'assurance agricole, et qui demeure réfractaire même à l'adoption de l'impôt, comme base de la contribution aux charges. Nous voulons parler de l'existence d'une multitude d'entreprises agricoles tout à fait infimes, lesquelles, même réunies, ne contribueraient que faiblement aux charges de l'assurance,

(1) *Manuel*, op. cit., p. 553.

mais qui en revanche nécessiteraient un travail et des frais considérables, tant pour la fixation que pour le recouvrement des primes leur incombant : en sorte que le montant de leurs cotisations couvrirait à peine les débours faits pour en obtenir le paiement.

Veut-on avoir une idée de la minime importance de ces cotisations ? Voici, d'année en année, calculée pour la corporation de la Haute-Alsace, la valeur des contributions pour un are de surface exploitée (1) ?

En 1889 :	0 ^m 0018	En 1893 :	0 ^m 0046
1890 :	id.	1894 :	0.0054
1891 :	0.0023	1895 :	id.
1892 :	0.0046	1896 :	0.0080

Même pas un pfennig !

Ce tableau permet en même temps de se rendre compte, ainsi qu'il fallait évidemment s'y attendre avec le système choisi, que pour une superficie déterminée, la cotisation annuelle s'accroît, au

(1) Cette valeur, dans les corporations soumises au régime du travail, est établie d'après le salaire. Pour la culture d'un hectare de terre, par exemple, il faut 80 journées de travail. Si on calcule la journée à raison de 1 m. 80, on obtient $80 \times 1.80 = 144$ m. de salaire. Pour 1.000 m. de salaire on devait verser 3 m. 20 de cotisation en 1892 dans la corporation de Haute-Alsace ; par conséquent pour 144 marcs ou par hect., $3,20 \times 144 : 1,000 = 0,4608$ m. : donc 46 pfennigs, soit 0 pf. 46 pour un are.

début, chaque année, de manière que là où il n'était vraiment pas pratique à l'origine de recueillir les primes de petits entrepreneurs, il est devenu ensuite rémunérateur de le faire. Il y a peut-être, dans cette remarque, l'explication du revirement qui s'est opéré dans un certain nombre de corporations, lesquelles ont supprimé les dispenses primitivement accordées.

Originellement 19 corporations avaient fait usage de cette prérogative, dont 9 (sur 16) sont soumises au régime du travail, et 10 (sur 32) au système des impôts directs. Il ne nous paraît pas qu'aucune décision de ce genre ait été prise par l'un ou l'autre des Etats confédérés.

Bellom (1) fait dépendre d'une triple condition la recevabilité d'une exploitation au bénéfice de la dispense : la faiblesse des risques, la modicité de la consistance et l'absence normale de risques. Nous pensons qu'il est nécessaire, conformément au texte de la loi, d'en réduire le nombre à deux ; il faut et il suffit : 1°) « que l'exploitation n'offre pas de dangers considérables », 2°) et « que vu son peu d'importance, — on n'y occupe qu'exceptionnellement des ouvriers salariés ». Nous réunissons donc en une seule, à l'exemple de la loi elle-même, les deux dernières conditions : ce

(1) Op. cit., liv. II, p. 499-500.

qui n'est pas une pure chicane de mots, ainsi qu'il résultera des explications qui vont suivre.

La dispense accordée peut être partielle seulement. Cette faculté a de quoi surprendre. Elle rompt complètement en lisière avec l'esprit de la loi, puisqu'elle augmente d'un trait de plume le contingent des petites cotisations, dont on veut éviter précisément le douteux bénéfice. C'est assurément un lapsus du législateur, que les autorités intéressées se sont bien gardées de mettre à profit.

Le texte de loi paraît indiquer qu'on ne doit accorder la dispense qu'à des entreprises nommément désignées, après examen individuel et spécial au double point de vue prescrit, et non à des catégories entières d'exploitations.

Il faut donc s'assurer, pour chaque exploitation en cause, que le danger est réellement insignifiant, et qu'à cause de son peu de consistance, on n'y occupe pas, d'une manière habituelle, de travailleurs salariés.

Incidemment, on doit se demander — sans du reste trouver de réponse — pourquoi l'on distingue ici le travail salarié de celui des Familienangehörigen, puisqu'en principe ces derniers sont, eux aussi, soumis à l'assurance obligatoire. — Également pour quelle raison l'on exige que l'absence de bras étrangers dans l'exploitation tienne au

peu d'importance de celle-ci. Sans doute on a voulu empêcher par là qu'une grande exploitation, dont le chef possède une famille nombreuse travaillant avec lui et n'a pas à embaucher d'ouvriers du dehors, pût être dispensée de payer une cotisation, tandis qu'elle fait courir à la corporation un risque considérable. Mais cette précaution était superflue : elle fait double emploi avec la première condition, qui exige l'absence de risques.

Quoi qu'il en soit, cet examen individuel ne paraît guère en harmonie avec le désir de simplification qu'on a voulu réaliser.

En effet, quelles formalités aurait-on ainsi supprimées ? Les calculs nécessaires à la fixation de ces petites cotisations, et les recouvrements. C'est bien peu de chose, surtout si l'on réfléchit que les communes se chargent elles-mêmes des recouvrements. Et alors on est en droit de se demander quel avantage les corporations peuvent retirer de ces dispenses, notamment dans le système des impôts directs, où certaines simplifications ne font que compenser d'autres complications, — mais même aussi dans le système de la valeur du travail, avec et surtout sans adjonction de la valeur des risques, car il ne faut pas oublier qu'on se prive ainsi de cotisations dont l'ensemble doit former en définitive une somme assez rondelette.

Les nécessités de la pratique devaient conduire à un procédé plus simple, sinon régulier. Dans l'impossibilité d'appliquer la loi, on a pris un biais. On exige formellement que dans la disposition des statuts ou dans la décision de l'assemblée générale réglant cette question, on rappelle formellement les deux conditions ci-dessus. Mais c'est un hommage purement platonique et pour l'honneur du principe. Car c'est seulement au cas où l'on voudrait dégrever des exploitations d'une certaine importance, que l'examen de ces conditions sera réellement requis. Pour les autres, à raison de leur faible consistance, il n'est pas douteux que le risque, de même que le personnel, — salarié ou non — y est insignifiant ; aussi l'enquête particulière n'aura pas lieu.

Il a donc fallu chercher un moyen commode de reconnaître ces très petites exploitations. Voici les règles adoptées à cet égard.

Dans huit corporations, on a pris pour base l'impôt foncier, en accordant la dispense à tous ceux qui n'en paieraient pas une quotité déterminée, savoir : 20 unités d'impôt foncier dans l'une, 1 marc dans une seconde, 50 pfennigs dans les 6 autres.

Dans quatre corporations, c'est à l'étendue des exploitations qu'on s'attache, et l'on exempté du paiement celles qui ne dépassent pas 20 ares, dans

trois corporations, — 30 ares, dans la quatrième.

Dans trois autres, on s'en rapporte non à l'étendue totale de l'entreprise, mais à la surface exploitée. Sont dispensés les chefs des exploitations qui n'excèdent pas respectivement : 10 ares de vigne et de jardin ou 30 ares de toute autre espèce de culture, — 50 ares — un hectare, déduction faite des jardins d'art et de commerce.

Dans deux cas, pour être astreint au paiement des cotisations, il faut au moins entretenir deux vaches et cultiver deux cents perches carrées (43 a. 26).

Ainsi même, le but poursuivi s'est-il trouvé atteint? L'expérience a été tentée dans dix-neuf corporations, suivant des procédés, on vient d'en juger, fort variés. Il serait donc possible à l'Office impérial de savoir si la dispense a réalisé d'une manière ou d'une autre les espérances qu'on avait fondées sur elle, et quelle est la combinaison la plus simple et la plus économique.

Pour nous, nous ne possédons d'autres éléments d'appréciation que les suivants, lesquels aboutissent d'ailleurs à des indications contradictoires ou incertaines.

1. Plusieurs corporations qui avaient primitivement accordé une telle dispense, l'ont depuis retirée. Il est à présumer qu'elles y ont trouvé avantage. A vrai dire, nous n'avons à cet égard

de renseignements quelque peu précis que pour la corporation de la Haute-Alsace. Le président de cette corporation donne de ce revirement une raison d'égalité et de justice(1). C'est donc qu'aucune économie n'a été obtenue de ce chef. Autrement c'eût été faire appel à un faux sentiment de d'équité : *summum jus, summa injuria*.

Par ailleurs la majorité des corporations n'a jamais accordé de dispense de cette nature. Il est probable qu'elles ne s'en sont pas mal trouvées.

2. Cependant l'Office impérial a toujours dissuadé les corporations de renoncer à cette dispense, une fois concédée; et celle-ci a été maintenue dans bon nombre de corporations sans aucune objection.

3. Le classement qu'on chercherait à faire à ce point de vue entre les corporations sur la base des frais administratifs ne donnerait aucun résultat.

On pourrait croire, au premier abord, qu'en Autriche, la difficulté à laquelle la dispense des cotisations est, en Allemagne, destinée à remédier, ne se présente pas, attendu que les entreprises de quelque importance font seules usage de machines agricoles. Il faut cependant tenir compte de ce fait que chacune de ces entreprises

(1) *Mülhauser Volksblatt*. N° du 21 janvier 1894.

se trouve, au point de vue de l'assurance obligatoire, pour ainsi dire scindée en deux. Et il peut ainsi arriver que dans la pratique on se trouve parfois en présence de très petites exploitations (*hoc sensu*). C'est ce qui explique que le recouvrement des cotisations, dans les entreprises agricoles, a été fort laborieux, et qu'ici et là, il a fallu le faciliter au moyen de différentes combinaisons dont nous dirons un mot en temps et lieu.

Les établissements privés d'assurances ont, dans la même intention, posé presque tous en principe que, quelle que soit l'étendue collective de l'exploitation assurée, le minimum des cotisations ne serait jamais inférieur à la prime requise pour l'assurance d'un ou même de plusieurs hectares. De même, dans le projet danois de 1887, les surfaces, inférieures à l'unité qui sert de base au calcul de l'impôt foncier, ne donnaient pas lieu à la perception d'une contribution.

C'est, d'après nous, une règle analogue qu'on aurait dû adopter en Allemagne. Car il importe grandement que chaque entrepreneur ait le salutaire honneur de verser son obole à l'œuvre commune. — D'ailleurs, la fusion administrative des assurances ouvrières et l'extension des attributions dévolues à la corporation, en augmentant les charges de celle-ci, atténueraient sensiblement l'inconvénient signalé.

E. COMPARAISON. — AUTRES RÉGIMES PROPRES
A L'AGRICULTURE

Lequel des deux systèmes — celui de l'impôt foncier ou celui de la valeur du travail — l'emporte sur l'autre ?

Des raisons alléguées plus haut en leur faveur ou contre eux, il ressort clairement que le premier est incomparablement supérieur au second. Il a surtout le grand mérite de la simplicité, puisqu'il évite des recherches compliquées et minutieuses.

Aussi le système de la valeur du travail — régime de droit commun — est-il en fait devenu le régime exceptionnel, puisque le système des impôts a rallié trente-deux corporations sur quarante-huit, soit exactement les deux tiers. L'une d'entre elles, la corporation de Lorraine, qui primitivement avait adopté en principe le système de la valeur du travail, s'est même trouvée dans l'impossibilité de le mettre sur pied.

Mais l'avantage paraît rester indécis, si au système normal de la valeur du travail — le seul légitime selon nous — on substitue le régime hanovrien.

La corporation de Hesse-Nassau, mécontente du régime du travail, s'est précisément, dans un de ses compte-rendus administratifs, posé la question de savoir quel est de ces deux régimes le meilleur, afin de lui donner la préférence. Qu'il nous suffise d'analyser brièvement ses conclusions.

Le système hanovrien ne soulève guère, à l'entendre, qu'une objection sérieuse, relative aux fréquents changements à apporter aux données de l'assurance.

Dans les corporations où la propriété foncière est très morcelée, et où se produisent de nombreux changements dans les exploitations, il faut regarder comme un défaut de ce système que chaque accroissement ou diminution, si minime qu'on le suppose, de la surface exploitée, doit être signalé à qui de droit, indiqué dans la liste des entrepreneurs, calculé pour le montant des cotisations, et, par suite, entraîne beaucoup de travaux et de longueurs.

— Contre l'impôt foncier on fait surtout valoir que celui-ci n'a pas été fixé partout d'une manière uniforme, et qu'en conséquence la fixation des cotisations par centimes additionnels à cet impôt présente quelque injustice (1).

(1) Cette injustice n'est plus susceptible d'être amendée en Prusse attendu que la suppression de l'impôt foncier ne laisse pas prévoir la probabilité d'une révision ultérieure des données anciennes.

On ajoute que la participation des exploitations accessoires n'est pas commode, à cause de leur grand nombre, et qu'elle donné lieu à bien des difficultés.

Mais l'inconvénient principal consiste dans le fait que les cotisations, d'après la législation actuelle, ne sont pas perçues sur les propriétaires fonciers, mais sur ceux pour le compte de qui les exploitations sont administrées. Cela oblige à rechercher, avec le concours des autorités communales, par qui est exploitée la propriété foncière portée au cadastre. De plus, la fixation des cotisations pour des biens loués ou exploités par d'autres que le propriétaire, sera souvent délicate.

Le rapport ne signale pas les avantages de ces systèmes. Ils sont évidents. Ce sont ceux de tout régime forfaitaire, c'est-à-dire de tout régime excluant la constatation individuelle et détaillée des éléments du risque de chaque exploitation, pour déduire l'un et l'autre ou l'un ou l'autre de ces éléments, d'une donnée simple, facilement appréciable (telle que l'impôt foncier, l'étendue de la surface exploitée combinée avec la quantité de travail requise en moyenne pour l'exploitation de cette surface), et considérée comme représentant en moyenne et d'une manière approximative le ou les éléments cherchés. Ces systèmes forfaitaires

sont moins exacts peut-être, mais aussi infiniment plus simples.

La pratique de l'assurance libre a donné naissance, à l'étranger, à un autre système forfaitaire, qui nous paraît encore préférable aux deux précédents, au point de vue de la simplicité : c'est celui de l'étendue de surface exploitée (1). Différents projets danois ont depuis adopté le même système. Ce système a sur les deux autres un avantage inappréciable, lorsqu'il comporte comme d'ordinaire la distinction des diverses natures de

(1) M. Joseph Glas, directeur de la *Coopérative agricole du Sud-Est*, (*Simple Notes sur les Assurances contre les Accidents agricoles*, Lyon, 1896, p. 8-9) compare, au point de vue de la simplicité, ce système à un autre régime forfaitaire et à un régime basé sur les conditions exactes du risque. Voici ce qu'il dit : « Cette manière d'opérer (l'assurance à l'hectare) est bien la plus simple et la plus facile.

A *tant par homme*, il faut prévenir la Compagnie chaque fois que, pour des travaux pressés ou importants (moissons, vendanges, etc.), on prend des travailleurs nouveaux. Il faut prévenir quand on les renvoie.

A *tant pour cent sur le salaire*, les difficultés sont aussi grandes. Il y a peu de cultivateurs qui aient une comptabilité en règle et puissent donner le chiffre exact de leurs dépenses et leur application. Comment calculer aussi la représentation du salaire pour l'assuré lui-même et ses parents qui travaillent avec lui sans rémunération ?

Toutes ces difficultés sont levées par le calcul de la prime à l'hectare. Toutes personnes travaillant pour les besoins de la surface assurée, quel que soit leur nombre, quel que soit leur salaire, se trouvent couvertes par l'assurance, par le fait même que leur travail concerne l'exploitation désignée par la police. »

culture (1). Cet avantage est de pouvoir tenir compte à la fois des deux éléments du risque :

(1) Il est quelques sociétés qui ne font pas cette distinction et demandent la même prime pour l'assurance d'une unité quelconque de surface. Cette méthode est visiblement défectueuse, car elle s'écarte encore davantage des conditions réelles du double élément constituant le risque, sans réaliser en retour une simplification sérieuse du système. A moins qu'on ne pense qu'entre les exploitations agricoles, les proportions à établir entre les travaux de diverses natures et les différents genres de cultures sont identiques.

Ce régime est appliqué à la *Solidarité orléanaise*, qui d'ailleurs ne s'y est pas ralliée par principe et d'une manière définitive. Voici comment s'exprimait à ce sujet, au Congrès national des Syndicats agricoles, tenu à Orléans en 1893, M. Baguenault de Puchesse, dans son rapport sur le fonctionnement de cette société : « Il est certain qu'on ne peut appliquer le même tarif à la culture intensive de la Beauce et au régime pastoral de la Sologne et du Berry. Les prés et les bois ne sont pas assimilables aux terres que l'on laboure trois ou quatre fois l'an. Les faucilles n'offrent pas le danger des moissonneuses ou des charrues à vapeur. C'est là une étude à faire que l'on ne saurait mener à bien sans une longue expérience, et qu'il ne faut pas s'attendre à résoudre du premier coup. Si la *Solidarité orléanaise* avait adopté le taux unique et très faible de 0 fr. 50 par hectare, c'était d'abord pour simplifier ses débuts, et puis, parce que ses adhérents appartenaient presque tous à une région où les cultures sont analogues, et que l'uniformité du taux ne gênait en rien son recrutement. Si on étendait cette mutualité à des cultures de nature différente, il faudrait évidemment adopter tout d'abord une classification des risques et aussi élever le taux de la prime en rapport avec l'importance des garanties offertes, surtout si on abordait la région de l'Ile-de-France où les salaires sont plus élevés et les cultures plus perfectionnées. Il faudrait étudier aussi la manière de faire rentrer dans cette assurance nouvelle les industries annexes de l'agriculture. Mais ce sont là des questions de détail qu'il est facile de résoudre. » (Compte-rendu des séances du Congrès, Orléans, 1897, p. 99.)

valeurs du travail requis et du danger d'accident, tandis que le système des impôts et du travail devraient toujours rendre nécessaire la confection du tarif de risque.

Le tarif basé sur la surface exploitée (tarif à l'hectare dans les pays de système métrique) comporte donc d'habitude plusieurs combinaisons, plus ou moins coûteuses, suivant l'étendue différente du champ de l'assurance relativement aux catégories de personnes employées dans l'exploitation, et le danger plus ou moins considérable du travail exécuté.

Voici par exemple les trois combinaisons adoptées par une compagnie française à primes fixes (la Providence) :

1^{re} Combinaison. — Assurance garantissant seulement le personnel attaché à l'exploitation d'une façon permanente pour les travaux de cour, d'écurie, transport, labour, semage, battage.

2^{me} Combinaison. — Assurance garantissant tout à la fois le personnel sus-désigné et celui occupé temporairement pour les travaux de moisson, fauchage, sarclage, binage, arrachage (1).

(1) L'emploi de dangereuses machines ne supprimerait même pas la justesse approximative du forfait. C'est ce que M. Stouffs indiquait à la Société Centrale d'agriculture de Belgique : « On dit : Dans certaines régions, on emploie des machines. Il n'est pas juste que vous ne payiez pas plus que dans la Campine, où

3^{me} Combinaison. — Assurance garantissant tout à la fois le personnel indiqué aux deux premières combinaisons et le personnel employé pour le traitement des produits provenant exclusivement de la culture assurée, aux travaux de distillerie, de féculerie, brasserie ou meunerie (1).

Dans la plupart des compagnies d'assurances à

les machines ne sont pas utilisées. On oublie qu'il y a une compensation très sérieuse. Quand nous employons des machines, nous cultivons une superficie bien plus grande avec un nombre d'hommes beaucoup plus restreint. La compensation s'établit d'une façon très favorable pour ceux qui n'emploient pas de machines. Si vous cultivez en usant de machines, vous cultivez des centaines d'hectares avec quelques hommes. Si vous n'employez pas de machines, pour cultiver deux ou trois hectares, il vous faudra une quantité d'hommes correspondant au nombre d'hommes nécessaires à celui qui cultive des centaines d'hectares au moyen de machines. D'ailleurs les accidents agricoles résultant des machines ne sont pas si fréquents. Si je bats à la machine, je puis avoir un accident grâce à ma machine ; si je fais battre au fléau, je puis avoir un accident parce que j'emploie le fléau. La superficie est l'assiette la plus juste et la meilleure qu'on puisse proposer. S'il y a des accidents plus fréquents lorsqu'on emploie une machine, notez qu'on cultive une superficie plus grande. » *Journal de la Société Centrale d'Agriculture de Belgique*, nos de juillet-août, p. 294.

(1) Généralement, on comprend dans l'assurance, sans faire payer de cotisations *ad hoc*, certains travaux peu importants et peu dangereux, exécutés en dehors du domaine assuré. Ainsi il n'est généralement dû aucune prime sur les terrains en friche qui ne sont jamais mis en culture ; non plus sur les bois, à condition que l'assuré ne les exploite pas lui-même, mais qu'il se borne à y couper le bois nécessaire à la consommation de la ferme ; ni pour les prairies naturelles lorsque le nombre d'hectares de ces prairies ne dépasse pas un tant pour cent (10 le plus souvent) du nombre d'hectares labourables.

primes fixes (non dans les sociétés mutuelles) le tarif à l'hectare n'est appliqué qu'aux exploitations ayant plus de 80 hectares. Au-dessous on a recours à un autre système — également forfaitaire — basé sur le nombre des ouvriers occupés pendant l'année. La raison en serait que dans les petites exploitations de quelques hectares seulement, le nombre des ouvriers agricoles ne varie pas d'une année à l'autre, tandis que dans les grandes exploitations, à côté des quelques ouvriers occupés toute l'année, il y a souvent un grand nombre d'ouvriers occupés temporairement pour la moisson, la fenaison, etc... Ceci est une révélation pour nous. Nous avons souvent vu les plus modestes fermiers réclamer à certaines époques le concours de bras étrangers à l'exploitation. Rappelons aussi, dans cet ordre d'idées, que la constatation a souvent été faite en Allemagne, à propos de notre loi, que des petits cultivateurs sont tour à tour patrons et ouvriers.

Quoiqu'il en soit, la prime est pour ces exploitations basée sur le nombre d'ouvriers ou de domestiques occupés par le souscripteur. Mais elle varie suivant que la culture assurée comprend ou non une distillerie, une féculerie, une brasserie, une meunerie et que le personnel attaché à ces usines fait ou non les transports des produits traités, etc...

Dans ces tarifs agricoles, les compagnies comme d'ailleurs les Mutuelles ne comprennent que les travaux de l'agriculture proprement dite. Les mutuelles agricoles n'assurent pas d'ordinaire les autres genres de travaux. Quant aux compagnies, elles ont des tarifs spéciaux pour ceux-ci : horticulture, bûcheronnage, exploitation de bois en forêt, etc. Ces tarifs sont parfois forfaitaires, basés par exemple sur le nombre de bûcherons occupés ; ou bien le plus souvent, la prime y est fixée dans des conditions analogues à l'industrie, c'est-à-dire à tant pour cent francs de salaire ou par journée de travail de dix heures. Le motif de la distinction avec les travaux agricoles ordinaires nous échappe.

2^{ent} BASE CONTRIBUTIVE ADOPTÉE EN AUTRICHE

En Autriche, on n'a pas organisé pour l'agriculture de système distinct de celui de l'industrie. De part et d'autre, c'est sur la base du travail fourni et des risques, qu'on évalue le montant des cotisations que chacun aura à verser. Il ne pouvait en être autrement. Non pas, parce que les exploitations agricoles et industrielles font partie des mêmes établissements d'assurance. Il en est de même, à l'étranger, dans les compagnies

à primes fixes, ce qui n'empêche pas ces dernières d'avoir pour les agriculteurs une tarification tout à fait spéciale. Il suffit, en effet, de connaître la part qui revient à l'ensemble des agriculteurs, pour qu'on puisse la répartir sur eux suivant un régime à part.

La raison de cette impossibilité est qu'on ne peut, dans l'espèce, même avec l'approximation la plus large, connaître autrement que par des calculs précis, la valeur du travail fourni dans les différentes exploitations. Il faut se souvenir, en effet, que les exploitations assujetties ne le sont pas d'une manière globale, mais seulement pour la partie du travail qui s'y accomplit au moyen de machines et au profit des ouvriers qui l'exécutent.

Comment utiliser l'impôt foncier pour apprécier la valeur de ce travail ? Comment s'en rapporter à des données moyennes, puisque cette valeur dépend de l'importance donnée dans l'établissement au machinisme agricole, élément qui varie au gré de circonstances diverses ?

L'étude du système autrichien n'offre donc rien de spécial à l'agriculture. Et comme, d'autre part, l'exposé complet que nous en ferions, nous entraînerait à des développements d'un ordre tout à fait technique, nous croyons sage de ne donner sur son fonctionnement que des renseignements très sommaires.

Le calcul de la part contributive se déduit de formules compliquées, dont la solution exige la connaissance de plusieurs éléments, nécessitant de la part des autorités administratives compétentes plusieurs opérations préalables, parmi lesquelles la rédaction d'un tarif de risques (1).

La prime doit être supportée par l'entrepreneur dans la proportion de 90 0/0, et, pour le surplus, par les assurés.

(1) Il y a eu deux répartitions successives des exploitations agricoles entre les douze classes de risques adoptés. La première de ces répartitions avait été admise au début du fonctionnement de l'assurance. La seconde, que nous reproduisons ci-dessous, est le résultat d'un travail de révision, opéré depuis, et dont nous avons déjà parlé.

	CLASSE DE RISQUES		
	EN CAS DE DANGER		
	Faible	Normal	Grave
<i>Exploitations agricoles, avec emploi de moteurs</i>			
Conduite des charrues à vapeur.....	—	XII	—
Conduite des machines à battre... ..	X	XII	—
<i>Caractéristiques du danger faible : protection suffisante ou automaticité de l'appareil d'alimentation.</i>			
Conduite des presses à fourrage,... ..	—	VII	—
Conduite des machines à couper le fourrage.	X	XII	—
<i>Caractéristiques du danger faible : automaticité de la machine qui en provoque l'arrêt en cas d'approche imprudente de l'ouvrier.</i>			
Conduite des machines agricoles en général.	—	XII	—
Conduite des machines à faucher.....	—	XII	—

§ III

PERCEPTION DES CONTRIBUTIONS D'ASSURANCE

1^{ent} En Allemagne

Les cotisations une fois fixées, le comité de corporation doit dresser le rôle du recouvrement, dont il adresse à chaque autorité communale un extrait concernant les entrepreneurs du lieu, avec invitation de percevoir les cotisations et de lui en transmettre le montant dans un délai de quatre semaines (art. 81, §§ 1 et 2).

Cet extrait, qui est laissé pendant deux semaines à la disposition des intéressés, doit contenir toutes les indications de nature à mettre l'imposé à même de vérifier pour son compte l'exactitude des calculs.

Les entrepreneurs ont le droit, durant deux autres semaines, d'élever une réclamation, devant le comité directeur, au sujet de leurs cotisations. Ce qui ne doit pas les empêcher d'acquitter celle-ci provisoirement en temps voulu.

Contre la décision du comité, un double recours est ouvert, et devant la commission de corporation et devant l'Office impérial, dans les

conditions fixées pour des contestations analogues par l'art. 38 (art. 82).

Pour procéder aux encaissements et accomplir quelques menues formalités, dont le détail serait sans intérêt, les communes ont droit à une indemnité, dont le montant est fixé par l'autorité centrale de chaque Etat confédéré. Généralement elle est d'un tant pour cent, en Prusse par exemple de 4 pour 100.

En se servant, pour les recouvrements, de l'intermédiaire des communes, la L. U. V. G. a innové sur la loi de 1884. Elle a estimé que l'envoi séparé de cotisations souvent minimes serait ici bien coûteux. Elle a donc imité la loi prussienne du 1^{er} mai 1851, relative à l'impôt sur le revenu, qui avait adopté un semblable mode de recouvrement.

2^{ent} En Autriche

L'entrepreneur est tenu de payer la totalité de la prime réclamée à son exploitation, ce qui revient à dire qu'il doit faire l'avance de la quote-part incombant à son personnel. Mais il a le droit de se rembourser, lors des jours de paye, au moyen d'un prélèvement sur les salaires (loi de 1887, art. 22).

La prime doit être payée dans la quinzaine qui suit l'expiration de la période d'échéance (art. 21). Cette période doit être déterminée par les statuts : elle est généralement fixée à six mois.

Les paiements se font à l'aide de chèques de la Caisse postale, à moins que l'établissement d'assurances ne fasse encaisser par des garçons de recette.

Ce système a régulièrement fonctionné et a donné de bons résultats en ce qui concerne les exploitations industrielles. Il en a été autrement avec les exploitations agricoles. Pour celles-ci une double difficulté a surgi.

D'abord il est malaisé aux entrepreneurs de récupérer les 10 p. 100 de la prime. Et la raison en est simple. Une partie très restreinte du travail donne lieu à l'assurance obligatoire ; c'est celui qui s'effectue autour des machines. Or dans quelle mesure les ouvriers ou domestiques sont-ils, l'un par rapport à l'autre, occupés au service de ces machines ? Il est bien difficile de le préciser. Aussi le patron, manquant de base pour répartir entre eux, dans des proportions exactes, la quote-part ouvrière, doit souvent y renoncer, et prendre le tout à sa charge.

C'est du reste un fait qui nous paraît bien établi par l'expérience des assurances germaniques, que souvent les patrons éprouvent des

scrupules ou des résistances, les détournant de prélever, du moins directement, sur le salaire des ouvriers, la quote-part des primes mises par la loi à la charge de ceux-ci. Ainsi les agriculteurs allemands, en général, n'ont pas pu ou n'ont pas voulu se faire rembourser par leurs ouvriers les avances faites pour eux aux caisses de maladie ou d'invalidité et de vieillesse (1).

De plus et surtout, il faut tenir compte ici de ce qui a été dit pour l'Allemagne, au sujet de la dispense des petites cotisations, dont les frais de perception seraient à peine couverts par les sommes encaissées, et du recours aux bons offices de la commune chargée d'opérer les recouvrements, autrement trop onéreux. Nous avons même établi qu'on doit rencontrer dans l'assurance autrichienne beaucoup de petites exploitations (*hoc sensu*).

En maints endroits, il a donc fallu parer aux difficultés qui ont résulté de là. Dans cinq provinces, on a employé les moyens extrêmes : le conseil provincial a purement et simplement mis les cotisations à la charge des communes. Ailleurs les établissements d'assurance ont décidé que la perception, au lieu de se faire deux fois par

(1) Cf. Blondel, op. cit., p. 61; — et Compte-rendu de la conférence agraire de Berlin, *passim*.

an, ne serait plus qu'annuelle. Un autre a adopté le système allemand, en utilisant, pour l'encaissement des primes des agriculteurs, l'intermédiaire des communes.

CHAPITRE VII

JURIDICTIONS D'ASSURANCES

Les établissements d'assurance ont été investis d'un pouvoir de juridiction, qui s'étend en principe à toutes les questions se rapportant au domaine de l'assurance-accidents.

En Allemagne, cette justice spéciale est rendue par une double juridiction : une juridiction ordinaire et une juridiction particulière ; en Autriche, par une juridiction ordinaire seulement.

Etudions séparément pour ces deux pays l'organisation des juridictions, leur compétence, la procédure suivie.

§ I^{er}

Allemagne

I^{ent} JURIDICTIONS ORDINAIRES

En Allemagne, les conflits ordinaires sont soumis en première instance à un tribunal arbitral, en deuxième et dernier ressort à l'Office impérial.

TRIBUNAL ARBITRAL

Il doit y avoir un tribunal arbitral (schiedsgericht) par corporation, ou par section, si la corporation est divisée en sections. Toutefois le Bundesrath peut, s'il le juge utile, décider qu'il en sera institué plusieurs pour telle ou telle de ces circonscriptions. En vertu de cette prérogative, le Bundesrath a ainsi dédoublé au point de vue judiciaire trois circonscriptions, ce qui porte à 593 le nombre des tribunaux arbitraux pour 590 unités administratives.

Le siège du tribunal arbitral est fixé par le pouvoir central (Centralbehörde) de l'Etat auquel se trouve incorporé le ressort du tribunal; si ce

ressort dépasse les limites d'un Etat, c'est à l'Office impérial, après entente avec les autorités centrales intéressées, qu'incombe ce choix (art. 50)

Un tribunal arbitral se compose d'un président et de quatre assesseurs : deux assesseurs patrons et deux ouvriers. En outre, il doit y avoir auprès du président un suppléant, et auprès de chaque assesseur un premier et un deuxième suppléants appelés à les remplacer en cas d'empêchement.

Le président est permanent. Il est nommé par l'autorité centrale de l'Etat où se trouve le siège du tribunal, qui doit le prendre parmi les fonctionnaires publics.

Les assesseurs patrons sont élus par la corporation ou la section intéressée. Pour être éligible, il faut : 1° Etre membre de la corporation ou directeur d'une des exploitations assujetties, et muni à cet effet des pouvoirs du chef d'exploitation ; 2° jouir de ses droits civiques ; 3° ne pas appartenir au Comité de corporation ou de section, ne pas être homme de confiance ; 4° ne pas avoir perdu par des dispositions judiciaires la libre disposition de ses biens.

Quant au mode d'élection des assesseurs ouvriers, il diffère suivant que la corporation renferme ou non, dans son ressort, des caisses de maladie locales, ou particulières à une exploitation, dont font partie au moins dix assurés

occupés dans des exploitations dépendant de la corporation ou de la section.

Au premier cas, les assesseurs-ouvriers sont élus par les membres ouvriers des comités de caisses de cette nature, ayant leur siège dans le ressort « de la corporation ou de la section ».

Par suite de l'application de cette disposition, il pouvait arriver qu'une seule caisse de maladie soit appelée à nommer les assesseurs-ouvriers de tous les tribunaux arbitraux de cette corporation ou section, lorsque celle-ci avait été dédoublée par le Bundesrath en deux circonscriptions judiciaires. Le Gouvernement a aperçu cet inconvénient, et, dans le projet de Nouvelle de 1896, dont nous dirons quelques mots tout à l'heure, il a proposé de substituer au ressort de la corporation ou section, celui même du tribunal arbitral.

Un scrupule du même genre a inspiré au Gouvernement une autre réforme, qui a également trouvé de l'écho dans le projet de 1896. Avec la législation présentement en vigueur, il n'est pas rare de rencontrer des tribunaux arbitraux à l'élection desquels ne prennent part que quelques comités, parsemés ça et là à travers la circonscription arbitrale. A l'avenir, dans toute commune où il n'existerait pas de caisse remplissant les conditions requises, l'autorité communale acquerrait le droit de participer à l'élection, avec un

nombre de voix proportionnel à celui des ouvriers agricoles de la commune.

Au second cas, les deux assesseurs-ouvriers sont nommés par les représentations des communes comprises dans la circonscription.

Le projet de 1896 leur enlève ce rôle qu'il attribue, dans un but de simplification, à l'autorité administrative inférieure.

Au risque de compliquer encore le système en vigueur, de nouveau nous préconisons hardiment, sans aucune distinction, la représentation directe des intéressés, en confiant aux ouvriers eux-mêmes l'élection des assesseurs-ouvriers du tribunal. Il nous semble qu'on fait jouer ici aux communes un rôle qui, pour des motifs déjà exposés, ne leur convient guère. L'autorité administrative inférieure, outre son incompétence, rappelle trop la personnalité de l'Etat, qu'il est bon d'évoquer ici le moins possible. Quant à l'intervention des membres ouvriers de la caisse de maladie, elle ne se justifie que par des considérations de simplicité. Mais au-dessus de tout cela, une raison capitale, déterminante, milite en faveur de l'élection ouvrière : c'est le haut intérêt moral qu'il y a, de rendre, en matière judiciaire comme en matière administrative, plus active, plus apparente, la collaboration des ouvriers à une œuvre qui les intéresse en toute première ligne.

Reprenons l'analyse de la loi de 1886. Dans l'une et l'autre hypothèse examinée, les opérations électorales s'effectuent suivant une procédure, dont le règlement est confié, d'après une distinction connue, tantôt à l'Office impérial, tantôt au pouvoir central de l'Etat qui se trouverait seul en cause (ou à l'autorité désignée par lui) (art. 51).

Pour être valablement élu, il faut d'abord satisfaire aux conditions imposées par la loi à tout représentant ouvrier. Le choix ne peut donc porter que sur des personnes de sexe masculin, — assurées en vertu de notre loi, — occupées dans des exploitations dépendant de la corporation ou de la section correspondante, — jouissant de leurs droits civiques, et n'ayant pas été privées par décision judiciaire de la libre disposition de leurs biens.

Mais il faut de plus être ouvrier soi-même. Au premier abord on ne s'explique pas très bien la valeur de cette exigence. Est-ce que cette condition ne fait pas double emploi avec celle qui impose la qualité d'assuré ? Non pas. Car, nous l'avons vu, des entrepreneurs peuvent eux-mêmes à titre facultatif et même obligatoire, être assurés personnellement à la corporation du lieu. Ce sont eux précisément que notre loi vise, pour les exclure des fonctions d'assesseurs de la seconde

catégorie, lesquels méritent ainsi le titre que nous leur avons donné, d'assesseurs ouvriers.

La question de savoir quelles personnes il faut considérer comme « appartenant à la classe ouvrière » au sens du § 51, ne peut être résolue que pour chaque cas d'espèce suivant les circonstances contingentes. — Que penser de la situation à ce point de vue d'une personne qui, occupée généralement à un travail salarié, devient exceptionnellement entrepreneur d'une exploitation d'importance secondaire ; de même en sens inverse d'un patron qui passagèrement est employé comme ouvrier dans l'exploitation d'un autre cultivateur ?

Accessorium sequitur principale. C'est la situation principalement et habituellement possédée qui imprime à ces personnes la qualité invariable de patron ou d'ouvrier, sans que cette qualité puisse se modifier provisoirement à cause d'un changement passager de condition sociale (décision du 31/12 1890).

Dans l'assurance industrielle, on rencontre encore une autre exigence que le législateur n'a pas cru devoir maintenir ici : nous voulons parler du fait d'appartenir à une caisse de maladie. Comme la participation à une caisse de ce genre est facultative dans l'agriculture, on ne pouvait raisonnablement en faire dans l'espèce une condition d'éligibilité.

Signalons en même temps une nouvelle différence de même nature avec la loi de 1884, relativement au mode de nomination des assesseurs-ouvriers. Dans cette dernière loi, cette catégorie d'assesseurs est nommée au second degré par les délégués ouvriers désignés par les comités des caisses, tandis que pour l'assurance agricole, ils sont nommés directement par ceux-ci. La raison en est la même que précédemment, savoir le caractère facultatif de l'assurance contre la maladie pour les travailleurs agricoles, combiné ici avec le peu d'extension qu'a prise parmi ces derniers l'assurance libre contre la maladie. D'ailleurs la preuve paraît acquise aujourd'hui que cette élection à deux degrés constitue une complication inutile, car nous voyons le projet modificatif de 1896 le supprimer pour appliquer à l'industrie le système de notre loi.

A part le président, le tribunal arbitral est renouvelable par moitié tous les deux ans. Les assesseurs sont tous d'ailleurs rééligibles.

Tous les membres du tribunal, titulaires et suppléants, sont assermentés relativement à leurs fonctions.

Ces fonctions sont obligatoires et honorifiques du moins pour les assesseurs-patrons. Pour les assesseurs-ouvriers, ils ont droit à une indemnité égale au montant du salaire dont il sont privés

par la perte de temps résultant de leur participation aux travaux du tribunal.

Le Président convoque le tribunal et en dirige les débats. Toutefois le tribunal arbitral ne peut délibérer valablement que si, en dehors du président, un nombre égal de patrons et d'ouvriers et au moins un de chaque catégorie, sont présents comme assesseurs. Les décisions se prennent à la majorité des voix.

Les dépenses du tribunal arbitral ainsi que les frais de procédure sont à la charge de la corporation.

Pour le reste de la procédure, elle devait être fixée par ordonnance impériale, avec l'assentiment du conseil fédéral (art. 54). Une ordonnance du 13 novembre 1887 a déclaré applicable aux corporations agricoles l'ordonnance du 2 novembre 1885 et la circulaire du 1^{er} octobre 1886, relatives aux corporations industrielles.

Les tribunaux arbitraux ont pour mission de juger les recours formés par les assurés contre les décisions du comité de corporation ou de section relatives aux indemnités.

Le recours doit avoir lieu dans un délai de quatre semaines après la décision du comité. Le jugement à intervenir est définitif quand il est question de frais de guérison, d'inhumation, ou d'indemnité pour incapacité temporaire. En tout

autre cas, qu'il s'agisse d'indemnité pour incapacité permanente ou d'indemnité à allouer aux survivants de la victime, le jugement est susceptible d'appel, dans un délai de quatre semaines, devant l'Office impérial.

OFFICES IMPÉRIAL ET D'ÉTAT

L'Office impérial ou l'office d'Etat, suivant les cas, juge en second et dernier ressort les causes dont il vient d'être parlé. Nous renvoyons à ce qui a été dit plus haut au sujet de la composition spéciale de ces offices pour les questions ressortissant à l'agriculture.

II^{ent} JURIDICTION SPÉCIALE

Il existe, sous le nom de Commission de corporation (genossenschaftsausschuss), une juridiction spéciale, exclusivement chargée de l'appel formé par les entrepreneurs contre les décisions prises et maintenues par tels organes corporatifs que de droit, concernant l'affiliation à la corporation ou la détermination des chiffres représentatifs de la quantité de travail des exploitations.

Nous n'avons pas à revenir sur cette juridiction,

dont il a été suffisamment parlé au chapitre précédent. Rappelons seulement que ses décisions peuvent être à leur tour frappées d'appel devant l'Office impérial.

§ II

Autriche

En Autriche, il n'y a qu'un degré de juridiction, qui juge en premier et dernier ressort : c'est le tribunal arbitral, dont le ressort et le siège se confondent avec ceux de chaque établissement régional.

On a méconnu l'intérêt d'une juridiction suprême, jouant le rôle de cour régulatrice, dont l'utilité paraît ici plus pressante que pour les juridictions de droit commun, à raison du caractère improvisé des magistrats arbitraux. L'expérience ne devait pas tarder à révéler l'inconvénient de ce système, par le manque d'unité de la jurisprudence. Aussi les établissements d'assurance ont-ils sollicité d'eux-mêmes l'institution d'une tribunal d'appel unique.

La loi prévoyait, pour le règlement des détails, une ordonnance ministérielle, qui a été rendue le 10 avril 1889.

Les dispositions combinées de ces deux textes fixent ainsi la composition, la procédure et la compétence du tribunal.

Le tribunal se compose d'un président permanent, nommé par le gouvernement, et de quatre assesseurs temporaires, assistés de suppléants. Jusqu'ici le parallélisme est parfait avec la loi allemande. Mais il cesse aussitôt. Des quatre assesseurs, deux sont nommés, comme leurs suppléants d'ailleurs, par le ministre de l'intérieur. Les deux autres assesseurs ainsi que leurs suppléants respectifs, sont élus : l'un par le représentant des patrons, l'autre par les délégués ouvriers. Leur élection doit avoir lieu en même temps que celle des membres du comité directeur, de sorte que la durée du mandat est aussi la même.

Le mode d'élection a été laissé à la discrétion du statut-type, qui a calqué aussi la procédure électorale adoptée pour l'élection du comité directeur.

Les membres du tribunal sont assermentés. L'assesseur ouvrier doit toucher une indemnité de présence. Quant aux autres, ils ont droit seulement au remboursement de leurs dépenses.

C'est à l'établissement d'assurance qu'incombent les dépenses du tribunal.

La procédure n'offre rien qui soit particulier à une juridiction d'assurance.

Sa compétence s'étend aux contestations s'élevant entre l'établissement d'assurance et les assurés relativement aux indemnités.

CHAPITRE VIII

Résultats et Critique d'ensemble des assurances

§ 1^{er}

REPROCHES ADRESSÉS AUX ASSURANCES

Ces griefs sont de deux sortes : théoriques et pratiques.

Nous avons déjà rencontré les reproches d'ordre théorique : intervention abusive de l'Etat et autres ; et de l'examen auquel nous nous sommes livrés, nous croyons pouvoir conclure que les vices signalés sont en partie inexacts et en partie amendables.

Restent les griefs déduits des résultats du fonctionnement des assurances, que nous allons passer alternativement en revue.

I^{ent} LOURDES CHARGES FINANCIÈRES
PESANT DE CE CHEF SUR L'AGRICULTURE

C'est le grief capital, celui qui a trouvé le plus d'écho dans les milieux agricoles, où l'on confond à ce point de vue, dans une même réprobation, les trois lois d'assurances ouvrières. Ces charges paraissent d'autant plus malencontreuses, qu'en ce moment la crise agraire sévit avec force, que l'élévation des salaires est générale, que des frais nouveaux (assurances agricoles, acquisitions de machines, d'engrais artificiels, etc...) sont venus s'ajouter depuis quelques années aux dépenses anciennes.

C'est du moins ce qui ressort de tous les documents en notre possession. A chaque pas d'un voyage d'études en Allemagne, entrepris, il y a quelque temps, sous les auspices du Musée social, par M. Blondel et plusieurs collaborateurs, les économistes enquêteurs n'ont cessé de relever des récriminations de ce genre (1). Les particuliers, les associations de paysans, les Sociétés

(1) Cf. Etudes sur les populations rurales de l'Allemagne et la crise agraire, op. cit. p. 53, 61, 65, 114-116, 246 et 475 (Appendice XIV. Effets des assurances sur les populations rurales).

d'agriculture étaient unanimes à faire entendre des protestations motivées. On faisait surtout observer que les dépenses occasionnées aux patrons par l'ensemble des assurances ouvrières égalent déjà le montant de l'impôt foncier. Ainsi le propriétaire du domaine de Schraplau, dans la province de Saxe, a dû payer en 1894 : 1,783 marcs 24 pf. pour sa part contributive aux diverses assurances ouvrières, contre 1,912 marcs 75 pf. d'impôt foncier. Dans la province du Rhin, pendant l'exercice 1895, la charge totale de l'assurance-accidents a été de 926,000 marcs, ce qui équivaut au $\frac{1}{5}$ du montant de l'impôt foncier, s'élevant à 4,620,000 marcs. — On signalait aussi que la progression annuelle des cotisations, dont on ignore le montant définitif, cause pour l'avenir de très vives inquiétudes.

Dans la presse, mêmes protestations. Citons seulement quelques extraits du *Mülhauser-Volksblatt*. Dès 1893, un « mécontent » termine ainsi une vigoureuse philippique contre les assurances sociales (1). « Si nos campagnards se prêtent à une pareille spoliation sans élever de réclamation,... qu'adviendra-t-il finalement du pauvre paysan ? Le grain qu'il arrache à la terre par son dur labeur, il se voit obligé de l'écouler à

(2) N° du 19 avril 1893.

un prix dérisoire, et lorsque sur le produit, il aura prélevé de quoi payer le percepteur et versé ses cotisations aux diverses caisses d'assurance, il ne lui restera plus guère pour l'entretien de sa famille. » Dans le numéro du 5 octobre de la même année, sous le pseudonyme de X Y Z, un économiste écrit : « On ne peut prévoir quel taux les contributions d'assurance contre les accidents peuvent atteindre... Et on peut se demander si l'agriculture, avec le temps, pourra supporter des contributions de nature si élevée ? Car indépendamment de ces contributions et des impôts ordinaires, elle a encore à supporter les cotisations d'assurance pour la maladie ainsi que pour l'invalidité et la vieillesse. Il est donc à craindre qu'au lieu de venir en aide à l'agriculture, l'assurance contre les accidents ne serve tout bonnement à l'accabler. »

Le Président de la corporation de la Haute-Alsace nous écrivait en 1898 « qu'en donnant satisfaction à quelques sujets malheureux, l'on produit parmi les *contribuables* un mécontentement difficile à calmer ».

A la conférence agraire de Berlin de 1894, les impressions échangées ont été très pessimistes. A part le docteur Conrad, les orateurs entendus sur cette question ont tous émis l'opinion que sous peu d'années, le montant de l'impôt foncier,

dont on vient de dégrever les propriétés prussiennes, serait compensé et au-delà par les cotisations d'assurance, qui anéantiraient l'agriculture.

La même année, dans une conférence des « Lendesdirectoren » de la Monarchie prussienne, la crainte a été généralement exprimée que les charges de la seule loi d'accident excédât le double et le triple de l'impôt foncier.

De plus, nous avons vu ci-dessus que plusieurs corporations ont interrompu la constitution des fonds de réserve ou même ont autorisé l'emploi du capital déjà réuni, en vue de donner une certaine satisfaction aux protestataires.

En Autriche, l'assurance obligatoire a une portée beaucoup moins étendue et elle ne s'applique qu'à des agriculteurs occupant une situation assez relevée. Aussi est-il naturel qu'on n'y fasse pas entendre de plaintes aussi vives. Cependant au fond de tous les vœux relatifs à l'assurance, adressés par des agriculteurs au ministère de l'intérieur, se retrouve cette préoccupation des charges financières. Ainsi des pétitions concernant la diminution des coefficients de risque appliqués à l'agriculture, concernant la restriction de l'assurance à deux ou trois personnes par machine (1), etc... On peut ainsi se rendre compte

(1) V. *Amtliche Nachrichten* des K. K. Ministeriums des Innern betreffend die Unfallversicherung und die Krankenversicherung der Arbeiter, nos des 15 février 1889, 15 juillet 1895, etc.

que cette charge nouvelle pèse bien aussi aux cultivateurs autrichiens.

Que faut-il penser de ces plaintes?

En tant qu'on en voudrait faire une objection de principe contre l'assurance obligatoire, elles nous semblent fort injustes. Oui ou non l'assurance contre les accidents est-elle pour l'agriculture une œuvre intéressante et utile? Nul ne le conteste. Les pensions allouées aux victimes d'accidents sont-elles trop élevées? D'aucuns le pensent, mais ils ne sont pas en majorité. Les frais d'administration sont-ils excessifs? Nous montrerons tout à l'heure qu'ils ne dépassent pas ceux qu'exige l'assurance privée. Alors comment s'en prendre aux assurances allemandes et autrichiennes d'une charge qui, ni plus ni moins que les autres, peut paraître lourde aux agriculteurs dans les dures années qu'ils traversent, mais qui en elle-même n'a rien d'exorbitant, et est appelée à rendre des services qui valent bien les minimes sacrifices qu'elle exige.

Car il ne faut rien exagérer non plus. Les cotisations ne sont pas après tout aussi élevées que la lecture des lignes ci-dessus le porterait à croire. Ainsi, dans la corporation de la Haute-

Alsace, les primes rapportées à 1000 marcs de salaire, ont été les suivantes :

En 1889	1.315	1893	3.20
1890	1.315	1894	3.75
1891	1.60	1895	3.75
1892	3.20	1896	5.60

Quant au montant des cotisations par hectare exploité, il a suivi pour la même corporation la progression suivante :

En 1889	0.18	1893	0.46
1890	0.18	1894	0.54
1891	0.23	1895	0.54
1892	0.46	1896	0.80

soit environ en 1896, 1 franc par hectare.

La faiblesse des cotisations s'accuse encore davantage, quand on considère la part incombant en moyenne à chaque entrepreneur.

Cette moyenne a été pour l'Allemagne entière :

En 1888	0.15	1893	1.83
1889	0.36	1894	2.39
1890	0.70	1895	2.66
1891	0.92	1896	3.11
1892	1.17	1897	3.78

A combien s'élèvera cette moyenne lors de la période d'équilibre ? D'après les travaux

de la Conférence tenue en 1895 au Ministère de l'intérieur, elle atteindra alors environ cinq fois la valeur de ce qu'elle était en 1894, soit $5 \times 2,39 = 11$ m. 95. Ce qui n'est pas ruineux pour une moyenne exploitation !

En Autriche, le rapport des charges aux salaires ne signifierait rien au point de vue où nous nous plaçons, car les salaires entrant en ligne de compte pour l'assurance, ne sont qu'une légère fraction de ceux effectivement payés pendant l'année.

Quant à la charge moyenne par établissement assuré, elle était avant le remaniement des tarifs du risque, en 1894, de deux florins, et depuis cette époque, de six florins environ. Cette proportion est sensiblement plus élevée qu'en Allemagne, ce qui tient à l'application du système de la capitalisation et au fait que seules les exploitations un peu importantes se trouvent assurées. Elles atteindraient un taux plus fort, si tous les travaux agricoles de l'exploitation étaient compris dans l'assurance.

Ces chiffres sont déjà éloquentes. Ils le deviennent encore davantage si on les compare à ceux de l'assurance privée (étrangère), laquelle pour couvrir un risque beaucoup moindre, demande au

bas mot un franc de l'hectare et 18 francs par tête d'ouvrier (1).

En tout cas, il s'agit en définitive de sommes minimales, qui à elles seules ne grèvent pas sensiblement le budget de l'agriculteur. A celui-ci, nous semble-t-il, de les prévoir en temps utile, soit pour les comprendre dans son prix de revient, soit pour les prélever sur les salaires des ouvriers, soit pour les supporter lui-même. Malheureusement, ces prévisions manquent de base; et de là proviennent selon nous toutes les difficultés. Les entrepreneurs allemands ne peuvent savoir au début de l'année quel sera le montant de leurs cotisations, et prendre leurs arrangements en conséquence. Beaucoup ont même longtemps ignoré que leurs cotisations sont destinées à s'accroître pendant une longue période d'années. On comprend que pris au dépourvu le jour du paiement, ils aient trouvé fort élevées les sommes qu'on venait leur réclamer. C'est ce que nous avons déjà constaté, en étudiant le régime financier, et en même temps nous avons indiqué comment on aurait dû obvier à cet inconvénient.

(1) Certaines mutuelles demandent moins sans doute. Mais c'est qu'elles ne couvrent qu'un risque fort peu important. Par exemple, la *Solidarité Orléanaise* se contente de 0 fr. 50 par hectare, c'est vrai; mais elle garantit seulement la responsabilité civile du patron et non le risque professionnel de l'ouvrier.

En Autriche, la révision des tarifs en 1894 s'est traduite par une majoration inattendue des primes agricoles. Or, c'est précisément de cette époque que datent surtout les réclamations signalées tout à l'heure.

2^{ent} FRAIS D'ADMINISTRATION EXCESSIFS

On peut se rendre compte aisément de la valeur de ce reproche. Il suffit de comparer les frais administratifs des assurances germaniques à ceux de l'assurance privée.

M. Sauvaire-Jourdan (1) a établi avec chiffres à l'appui (2) qu'une comparaison avec les grandes compagnies allemandes antérieures à l'assurance obligatoire, est plutôt désavantageuse à ces dernières, dans lesquelles les appointements et commissions de nombreux agents, les frais de publicité, les dividendes des actionnaires entraînent un prix de revient très haut.

Un rapprochement avec les sociétés mutuelles, qui n'ont pas pourtant à faire ces dépenses, conduit au même résultat.

(1) Op. cit., p. 194 et s.

(2) Ces chiffres, pour n'avoir rien de spécial à l'assurance agricole, n'en gardent pas moins toute leur valeur.

Si l'on rapporte l'ensemble des frais de gestion (frais d'enquête, de justice, d'administration et de premier établissement) des corporations allemandes (1) aux dépenses strictement utiles, on obtient les chiffres suivants :

	1888	1889	1890	1891	1892	1893	1894	1895	1896	1897
Frais de gestion.	944	128	58	41	32	28	26	25	23	21
Indemnités et frais de prévention.	} 100 100 100 100 100 100 100 100 100 100									

Le coût de l'assurance diminuera encore, à mesure que le montant des dépenses utiles augmentera par le jeu du système de la répartition.

Ces mêmes rapports sont :

Pour la *Responsabilité agricole*, en 1897, à une époque où la société (fondée en 1879) est en plein fonctionnement et n'a plus par conséquent à compter avec les frais de premier établissement :

$$100/100$$

Pour la *Solidarité Orléanaise*, durant son troisième exercice :

$$85/100$$

Pour l'*Union agricole belge*, pendant le premier exercice :

$$83/100$$

Ici les pourcentages sont à peu près invariables d'une année à l'autre. Il en résulte que le rende-

(1) Nous ne pouvons faire les mêmes calculs pour l'Autriche, car les statistiques ne fournissent pas de données distinctes pour les groupes industriels et agricole.

ment de l'assurance obligatoire est en réalité préférable à celui de l'assurance privée, même la mieux en situation de lutter avec elle. Et cependant celle-là a à sa charge des frais que sa rivale ne connaît pas, les frais de justice arbitrale notamment. — Que serait-ce encore si l'on avait su grouper en un organisme commun les trois branches d'assurance ouvrière?

C'est qu'en effet il en est de l'assurance comme d'une administration quelconque : les frais généraux sont généralement en raison inverse de l'importance des établissements considérés. Or la plupart des corporations obligatoires sont beaucoup plus populeuses que les mutuelles libres.

En outre ces corporations bénéficient, pour une foule de services administratifs, du concours gracieux de certains organes de l'administration publique : autorités administratives proprement dites, communales, postales, etc..., ce qui réduit sensiblement leurs dépenses.

3^{ent} AUGMENTATION DES ACCIDENTS

Les adversaires de l'assurance obligatoire prétendent que par la certitude où ils se trouvent d'obtenir toujours, même en cas de faute lourde,

une indemnité d'assurance, les ouvriers se relâchent de leur vigilance, tandis que l'absence de responsabilité rend les patrons moins attentifs à la sécurité de leur personnel. De sorte que l'assurance obligatoire aurait pour effet de multiplier le nombre des accidents. Et à l'appui, ils citent les résultats des statistiques germaniques, qui seraient probants en ce sens.

Observons d'abord que l'espoir pour les ouvriers de toucher une indemnité de même que l'irresponsabilité patronale se rencontrent tout aussi bien dans le domaine de l'assurance privée. C'est donc de l'assurance-accidents en général qu'il faudrait faire le procès.

Du reste il suffit d'analyser les statistiques pour s'apercevoir que dans l'agriculture il n'y a pas eu augmentation anormale des accidents.

Les deux tableaux suivants donnent le nombre des accidents classés, suivant leur gravité, par catégories, rapporté en Allemagne à 1.000 assurés, en Autriche à 10.000 ouvriers types.

A. Allemagne

	1891	1892	1893	1894	1895	1896	1897
Nombre des accidents signalés. }	3,44	4,08	5,80	5,59	6,56	8,14	8,79
Nombre des accidents indemnisés. }	1,58	1,89	2,24	2,64	3,04	3,84	4,06
Nombre des incapacités de plus de 4 semaines. }	0,63	0,77	0,79	1,02	1,23	1,58	1,71

	1891	1892	1893	1894	1895	1896	1897
Nombre des incapacités permanentes partielles }	0,72	0,90	1,21	1,40	1,59	1,98	2,07
Nombre des incapacités permanentes totales. }	0,05	0,06	0,06	0,04	0,04	0,05	0,04
Nombre des Accidents mortels }	0,18	0,16	0,18	0,18	0,18	0,21	0,22

Nous ne nous occupons pas des résultats antérieurs à 1891. Ils sont calculés, d'une manière trop imparfaite, sur une population assurée non effectivement recensée, mais évaluée seulement d'après de vagues indices, à l'aide des renseignements fournis par la statistique professionnelle du 5 juin 1882. On sait, en effet, que pour les corporations qui ont adopté le système de la répartition, et elles sont la majorité, il n'y a pas eu à déterminer le nombre des assurés. On aurait pu du moins établir pour les autres des proportions rigoureuses, si l'Office impérial n'avait pas négligé de publier pour elles les statistiques exactes. — La statistique de 1891 a fait connaître pour cette année-là seulement le nombre réel des assurés, qui s'élevait alors à 12,289,415. Pour les évaluations subséquentes, on a dû continuer à prendre ce chiffre, qui évidemment est de plus en plus au-dessous de la vérité (On sait qu'en Allemagne l'accroissement de la population est très considérable.) Pour s'en rapprocher, il importe de diminuer mentalement, suivant une progression constamment croissante, les chiffres portés ci-dessus.

B. Autriche

	1890	1891	1892	1893	1894	1895	1896
Nombre des accidents signalés.	156,2	220,5	215,2	225,0	253,8	289,7	327,2
Nombre des accidents indemnisés.	118,2	165,6	145,3	151,2	176,0	200,5	212,9
Nombre des incapacités de plus de 4 semaines.	51,8	73,6	72,8	71,9	83,0	95,7	112,8
Nombre des incapacités permanentes partielles.	49,6	76,5	60,3	68,8	78,2	95,0	92,3
Nombre des incapacités permanentes totales.	6,2	5,3	5,2	1,2	6,3		
Nombre des accidents mortels.	10,6	10,2	7,0	9,3	8,5	9,8	7,8

— Le rapprochement de tous ces chiffres nous suggère les réflexions suivantes :

Le nombre des accidents signalés et indemnisés s'est, en Allemagne, sensiblement augmenté, beaucoup moins cependant qu'il ne paraît d'après les données numériques précédentes, attendu l'uniformité fictive de la population assurée, qui a servi de base aux calculs. En Autriche, si l'on ne tient pas compte des résultats de la première année, à cause des irrégularités et des tâtonnements dans l'application de la loi, les proportions correspondantes n'accusent qu'une très légère progression.

Dans l'un et l'autre pays, les accidents mortels et les incapacités permanentes totales ont plutôt

diminué. Seules les incapacités permanentes partielles et temporaires ont suivi une marche ascendante.

On en peut conclure que l'imprudence des ouvriers et l'incurie patronale ne sont cause en aucune façon de l'augmentation des accidents : autrement celle-ci eût porté indistinctement sur toutes les catégories.

L'accroissement des accidents signalés est dû plutôt à la connaissance chaque jour plus parfaite que les ouvriers ont acquise des droits que la loi leur confère, et dont ils tâchent de tirer parti à la suite de l'accident le plus insignifiant, et aussi à la ponctualité plus grande que montrent les patrons à faire leurs déclarations. On mentionne aussi de la part de l'Office impérial une facilité de plus en plus grande à accorder des indemnités pour blessures légères. Enfin il faut signaler la propagation considérable des machines agricoles, dont le danger est d'autant plus grand qu'elles sont maniées par des ouvriers encore peu au courant de leur fonctionnement, et qui ignorent les dangers quelles comportent.

L'assurance obligatoire est donc bien innocente des accidents qu'on lui impute (1).

(1) Cf. *Amtliche Nachrichten* (1892 p. 197 et s.).

4^{ent} NOMBREUX PROCÈS

La statistique judiciaire révèle qu'en Allemagne (1) le nombre des recours portés devant les tribunaux arbitraux, et celui des décisions de ces tribunaux attaquées en appel devant l'Office impérial, étaient respectivement en 1898 de 16.002 et 3.138.

Là dessus on se récrie. On prétend que le système nouveau est plus processif que l'ancien, qu'il va ainsi directement contre son but, qui était particulièrement de supprimer les procès en responsabilité.

On peut répondre que les litiges dont on parle, n'offrent pas les inconvénients reprochés à ces procès, surtout qu'ils ne présentent pas le caractère irritant d'autrefois, n'ayant plus pour conséquence de mettre directement en conflit l'employeur et l'ouvrier.

Néanmoins nous ne dissimulons pas qu'il y aurait à cet égard de grands progrès à réaliser, qu'on arriverait probablement à une diminution sensible des recours judiciaires si, comme nous

(1) En Autriche, ces renseignements ne sont pas donnés divisément pour l'agriculture et pour l'industrie.

l'avons proposé, 1°) on faisait disparaître de la loi la notion arbitraire de l'accident du travail, source fréquente de contestations, 2°) si on appelait l'élément ouvrier à participer à l'administration de la corporation, ce qui inspirerait aux assurés plus de confiance dans les décisions des comités.

5^{ent} RÉPERCUSSION FACHEUSE SUR LES RAPPORTS
SOCIAUX

C'est surtout de l'étranger qu'on adresse ce reproche aux assurances germaniques. Dans le pays même de ces assurances, il est assez rare de l'entendre exprimer. Voici cependant deux formes de critique que, dans cet ordre d'idées, on rencontre parfois.

A. « La chose (l'assurance obligatoire) fut décidée principalement afin d'enlever à la démocratie sociale tout prétexte d'agitation. Depuis l'introduction de la loi, il ne s'est écoulé que quelques années. La situation a empiré. La démocratie sociale n'est pas morte faute d'aliments ; elle a fait parmi la population rurale des progrès gigantesques — pourquoi fermer les yeux pour ne pas voir le danger ? — et de nouveaux adhérents viennent journellement grossir ses rangs.

De petits cultivateurs, des manœuvres se jettent dans ses bras et la considèrent comme leur sauveur. Ce fait ne peut plus être mis en discussion. Mentir ne sert de rien ! ce sont les charges et les impôts introduits sous toutes les dénominations possibles, et sans cesse croissants, qui y ont le plus contribué. Car il est précisément plus dans la nature humaine de recevoir que de donner. Ce fût une pensée bien funeste que celle d'étendre à l'agriculture l'obligation de l'assurance contre les accidents. Le meilleur appui de l'Etat, l'élément essentiellement conservateur et pacifique, c'est incontestablement le paysan, le travailleur des champs. C'est le paysan qui devrait être épargné. On ne devait à aucun prix le pousser dans le rang des mécontents. Qui oserait dire que ce but a été atteint avec l'assurance obligatoire ? » (1).

L'assurance obligatoire est dénoncée ici comme le meilleur fourrier du socialisme agraire, comme jetant le paysan dans la voie révolutionnaire. Et dire, ainsi que la remarque en est faite au début des lignes qu'on vient de lire, et dire que les assurances avaient principalement été instituées en vue de résister à la démocratie sociale ! Serait-on tombé de Charybde en Scylla ? Nous ne le croyons pas.

(1) *Mülhauser-Volksblatt*, (X Y Z). N^o du 8 octobre 1893.

Des observateurs (1) dignes de foi attestent que les milieux agricoles ne sont pas encore sérieusement ravagés par le socialisme. Du reste, étant donné les considérations exposées, ce seraient les imposés, c'est-à-dire les chefs d'exploitation, qui devraient surtout être gagnés aux idées subversives. Est-ce vraisemblable ? Ces considérations n'ont même aucune valeur intrinsèque : elles attribuent principalement au poids des charges publiques un mal social qui tient bien plutôt aux mauvais rapports entre les deux facteurs de la production. Enfin, supposé le fait exact, il faudrait encore faire observer que les cotisations ont été jusqu'ici très minimes, et n'ont pu avoir l'influence pernicieuse que les impôts ordinaires n'avaient pas eue jusqu'ici.

B. On prétend aussi que l'assurance obligatoire a tari la source des générosités patronales, qui avaient pour heureux résultat de faciliter les rapports sociaux (2). « De presque toutes les parties de l'Allemagne, déclare le Dr Conrad Frankestein, on nous communique que la légis-

(1) Cf. Blondel, *Etudes sur les populations rurales de l'Allemagne*, App. XV. *La Nationalisation du sol et le Socialisme agraire*.)

(2) Déjà au moment de la promulgation de la loi, le Dr Zeller émettait la crainte que la disparition de ces générosités « ne soit pas sans inconvénient grave au point de vue moral. » *Jahrbuch für Gesetzgebung...*, op. cit., année 1897, p. 410.

lation sociale des dix dernières années, rendant l'ouvrier, en cas de maladie, de vieillesse et d'incapacité de travail (par suite d'accident ou de maladie) indépendant de la bienveillance de l'exploitant agricole, a tendu les rapports entre patrons et ouvriers (1). » Mais l'auteur ajoute fort judicieusement et ce sera aussi notre réponse : « Les patrons ont encore de multiples occasions de faire spontanément acte de générosité au profit de leurs ouvriers (2) ».

D'une manière générale, on peut dire que les assurances germaniques n'ont sans doute pas eu le pouvoir de réaliser, par leur seule vertu, la paix des classes. Au reste elles n'ont pas encore eu le temps de faire leurs preuves. Mais, pour nous, nous avons là plus grande confiance dans la forme corporative, à laquelle nous prêtons une influence sociale des plus heureuses, surtout si l'on a la sagesse de faire coopérer les ouvriers à la gestion des affaires communes.

6^{ent} DÉFAVEUR DES INTÉRESSÉS

A l'encontre de l'assurance contre les accidents industriels qui donne, prétend-on, entière satis-

(1) *La Question ouvrière dans l'économie rurale allemande*, par le docteur Conrad Frankenstein (Berlin, 1863) p. 311.

(2) *Ibid.*

faction à tout le monde (1), les assurances agricoles paraissent être fort mal vues, tout au moins des patrons.

Ceux-ci se plaignent en effet, même assez vivement, et surtout des charges nouvelles auxquelles ces assurances donnent lieu.

En résulte-t-il de leur part une opposition de principe à l'assurance obligatoire? Nullement. Ils se bornent à demander des dégrèvements qui d'ailleurs semblent bien difficiles à réaliser.

Voici quelques témoignages probants.

M. G. Blondel (2) : « Nous avons cherché au cours de notre voyage, à nous rendre compte des effets du fonctionnement de l'assurance obligatoire parmi les populations rurales, et nous devons dire tout d'abord que nous avons recueilli, dans presque toutes les régions de l'Allemagne, l'écho de vives récriminations....

Les adversaires de l'assurance obligatoire ne demandent pourtant pas l'abrogation complète de la loi. On ne saurait même dit le rapport (de la Société d'agriculture de la province du Rhin) que nous citons plus haut, sérieusement y penser :

(1) Cf. Docteur Bœdiker, *Les Résultats de l'assurance contre les accidents en Allemagne* (Rapport au Congrès de Bruxelles) p. 6 et s.

(2) Op. cit. (App. XIV, p. 475 et s.).

il se produit toujours des accidents, et il est équitable que les victimes reçoivent une indemnité. Mais il y aurait lieu de rechercher s'il ne serait pas possible de réduire la charge annuelle, soit par des économies dans la gestion, soit par une réduction du nombre des accidents et de leurs suites, soit simultanément par l'emploi de ces deux moyens. Il est grand temps d'y penser ».

Au dire du même auteur, l'assurance contre les accidents serait même « la plus populaire des trois » (1).

Le *Mülhauser Volksblatt*, que nous avons trouvé ailleurs si réservé à l'endroit de l'assurance-accidents, donne une note identique.

Au Congrès socialiste de Breslau d'octobre 1895, Bebel reconnaissait « qu'on ne gagnera pas les cultivateurs à une modification essentielle du système d'assurances contre les maladies, les accidents et l'invalidité » (*Vorwärts*, n° du 10 octobre 1895).

La commission autrichienne de l'industrie de 1893 allait même jusqu'à déclarer que l'assurance agricole allemande « était appréciée par la population agricole comme un bienfait social » (2).

(1) *Etude sur les populations rurales de l'Allemagne*, op. cit., p. 11.

(2) D'après Bellom, *Bulletin de la Société de législation comparée*, n° de mars, 1894, p. 227.

Ainsi, adhésion au principe, critique de certains points d'organisation, voilà l'opinion générale des agriculteurs à l'endroit des assurances. Elle n'a rien de décourageant pour les organisateurs de l'œuvre : c'est seulement une invite à procéder à une refonte de la loi.

Tels sont aussi le résumé et la conclusion de tout ce paragraphe.

§ II

TABLEAU DES BIENFAITS DES ASSURANCES

En regard des griefs dont les assurances sont l'objet, il n'est que juste de mettre en parallèle les bienfaits dont on leur est redevable.

I^{ent} GÉNÉRALISATION DE L'ASSURANCE-ACCIDENTS

Naturellement il faut signaler, en premier lieu, ce pourquoi elles ont été instituées : la généralisation dans les milieux agricoles de l'assurance contre les accidents, qui sans ce moyen extrême n'y eût pénétré de longtemps, l'expérience étrangère en fait foi, surtout dans le monde si intéres-

sant de la petite culture. A ce point de vue, l'Autriche est évidemment en état d'infériorité sur l'Allemagne.

2^{ent} PRÉVENTION DES ACCIDENTS

Les lois d'assurances allemande et autrichienne sont, pour ainsi dire, à double effet : en même temps qu'elles organisent la réparation des accidents, elles s'occupent aussi de les prévenir, ce qui est relativement facile sous un régime d'assurance obligatoire.

C'est l'occasion de dire quelques mots de la prévention des accidents.

En Allemagne, les corporations sont donc autorisées à promulguer des règlements sur les dispositions à prendre par les entrepreneurs à l'effet de prévenir les accidents dans leurs exploitations, avec menace de ranger celles-ci dans une classe de dangers plus élevée, ou si une telle classification n'existe pas dans la corporation, ou bien si déjà ces exploitations sont affectées du coefficient de risque le plus élevé, de les frapper d'impositions additionnelles pouvant aller jusqu'au double de leurs cotisations (1).

(1) Pour plus amples détails, voir les articles 87 à 94, 127 et 128.

La L. U. V. G. diffère ici de l'U. V. G. et du projet du gouvernement, en ce qu'elle ne prévoit pas que des mesures de sécurité pourront être également imposées aux ouvriers et que ceux-ci participeront à la rédaction des règlements. « Le législateur a estimé, dit Bellom, que, d'une part, l'usage des machines étant moins répandu dans l'agriculture que dans l'industrie, les mesures de sécurité imposées aux patrons pouvaient être considérées comme suffisantes, et que, d'autre part, il était inutile de provoquer l'avis des ouvriers qui s'inspiraient en général plutôt de la crainte de voir leur puissance de travail réduite par des prescriptions de sécurité que du désir d'écarter des causes d'accidents qui leur étaient devenues familières » (1).

Les corporations ont été lentes à répondre au vœu de la loi, ainsi qu'aux invitations réitérées et pressantes qu'au début du fonctionnement de l'assurance, elles ont reçues de l'Office impérial et des gouvernements (2). Les rapports de l'Office impérial attribuaient cet état de choses à la difficulté inhérente à l'absence de données statistiques. C'est précisément dans le but de leur procurer

(1) Cf. notamment Circulaires de l'Office impérial du 6 février 1889 et du ministre prussien de l'agriculture du 16 janvier de la même année.

(2) Op. cit., livre II, p. 517.

ces renseignements, que l'Office à résolu, par deux circulaires des 30 juillet et 14 novembre 1891, de procéder à une statistique générale des accidents survenus au cours de l'année.

Depuis, les corporations agricoles ont peu à peu élaboré leurs règlements préventifs. Ceux-ci ne paraissent pas d'ailleurs avoir réalisé les espérances qu'on avait fondé sur eux. Les corporations agricoles s'adressent à un cercle de personnes trop nombreux, comprenant trop d'exploitations dont beaucoup en très mauvais état, et embrassent des travaux trop divers et trop disséminés, pour que des règlements de ce genre soient aisés à élaborer et surtout à appliquer. La plupart des locaux utilisés pour les besoins agricoles sont dans des conditions d'insécurité incroyables, et il serait fort onéreux d'y remédier, car il faudrait ordinairement leur faire subir une transformation complète, voire même une entière reconstruction. — Comment aussi exercer un contrôle efficace sur les travaux qui s'accomplissent loin de la maison, particulièrement dans les bois ? Les corporations se sont justement effrayées de l'immensité de la tâche que comporterait un tel contrôle : aussi une seule a-t-elle usé du droit qui leur est accordé, de prendre un mandataire pour remplir cette charge.

Une réglementation sérieuse, susceptible d'ap-

plication et de surveillance, n'est guère possible qu'à l'égard de l'emploi des machines. En Autriche, où précisément l'assurance se restreint aux travaux qui s'effectuent autour des machines, la prévention a pu se réaliser beaucoup mieux. Là, c'est par des mesures individuelles, proposées par l'inspecteur des fabriques à la suite de visite faite à telle ou telle entreprise désignée par l'établissement d'assurances, que celui-ci peut obtenir de l'autorité politique de première instance des règles auxquelles le chef de l'exploitation doit se conformer ou que son personnel doit suivre (art. 28 de la loi de 1887).

— Pour mémoire, rappelons enfin que nous attendons des assurances-accidents d'importants bienfaits sociaux et économiques, surtout dans la conception corporative allemande.

§ III

BILAN DES ASSURANCES

Ainsi, tout compte fait, il nous paraît qu'en elles-mêmes les assurances sont plutôt un bien, un bien qui sans doute ne va pas sans certains inconvénients, surtout au début, mais qui pour la plupart peuvent être corrigés et disparaîtront même aisément avec quelques modifications apportées au mode d'organisation.

L'Allemagne et l'Autriche ont bien compris la nécessité d'une refonte des lois d'assurance. L'Autriche, on l'a vu, prépare une transformation radicale, mais insuffisante encore de la législation antérieure.

De son côté, le gouvernement allemand a présenté au Reichstag, le 17 novembre 1896, un plan de réforme des assurances ouvrières, dans lequel l'agriculture n'est pas oubliée.

Mais ce projet de Nouvelle est généralement beaucoup trop timide. Nous avons au cours de notre travail exposé et apprécié diverses améliorations qu'il propose. Heureuses ou non, elles ont le tort de ne remédier qu'aux imperfections de détail, au lieu de s'en prendre aux fondements même de l'édifice.

Que faudrait-il donc pour obtenir une loi aussi parfaite que possible ? C'est ce qu'il nous paraît facile d'établir en quelques mots ; en groupant dans une rapide synthèse les données recueillies et les résultats observés jusqu'ici.

En Autriche, il importe avant tout d'étendre à tous les travaux agricoles, la portée des assurances, et de détacher complètement pour en faire une œuvre à part, corporativement administrée, le groupe agricole de l'ensemble des groupes industriels.

En Allemagne, comme en Autriche, l'assurance

agricole devrait s'étendre à tous les travailleurs agricoles, mais à eux seuls, et comprendre dans les risques couverts par elle, aussi bien les accidents non professionnels que les accidents du travail.

La corporation avec ses annexes devrait servir de cadre non seulement à l'administration de l'assurance-accident, mais aussi à l'assurance contre la maladie, ainsi qu'à l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse, pour le service desquels on adjoindrait, dans la mesure du besoin, des organes supplémentaires et de nouveaux rouages.

Il aurait fallu faire intervenir l'Etat central un peu plus comme législateur, un peu moins comme administrateur.

L'Allemagne aurait à faire participer, comme en Autriche, l'élément ouvrier à l'administration des assurances.

Ainsi on obtiendrait, à peu de frais, d'excellentes assurances, desquelles on serait en droit d'attendre les plus grands services et qui feraient vraiment honneur au pays qui les instituerait.

APPENDICE

L'Expérience des Assurances allemandes et autrichiennes au service des Etats étrangers

Les conclusions par lesquelles nous venons de terminer notre étude sur les assurances germaniques, doivent-elles demeurer propres à l'Allemagne et à l'Autriche, ou peuvent-elles au contraire être reprises par les autres Etats civilisés ?

Si ceux-ci, si notre pays particulièrement n'étaient pas susceptibles de s'approprier les enseignements qui se dégagent de l'expérience allemande et autrichienne, ce travail n'offrirait qu'un vain intérêt de curiosité, et l'économie politique, nationale n'y trouverait pas son compte,

Mais il n'en est rien. En règle générale, et à part ici et là quelques légères nuances à observer, les mêmes considérations s'appliquant à des situations identiques, doivent entraîner partout les mêmes conséquences.

Nous avons démontré, à propos des questions les plus importantes, que les conditions locales ne sont ici de rien, mais que tout dépend des conditions générales du travail agricole, et que ces conditions, pour si variables qu'elles puissent être d'un pays à un autre, ne présentent pas de différences telles qu'on ne puisse recommander partout une réglementation uniforme du problème des accidents.

Sans doute nous avons restreint cette constatation aux régions si diverses qui se partagent les territoires allemand et autrichien. Mais cette diversité même, si tranchée (1), nous permet de généraliser tout à fait, et d'étendre finalement à toutes les contrées agricoles les conclusions de notre étude.

En France, les adversaires des assurances allemandes invoquent surtout contre elles, contre

(1) L'impression la plus forte que nous ayons rapportée de notre enquête sur l'agriculture allemande, dit en ce sens M. Blondel, est celle d'une profonde dissemblance entre les diverses régions dont se compose aujourd'hui l'empire allemand. » *Etude sur la population rurale de l'Allemagne*. Op. cit., p. 1.

leur principe et leur organisation, des différences de tempérament et de mœurs, qui en rendraient chez nous l'application impraticable. C'est une pure pétition de principe, à l'appui de laquelle on ne cherche même pas à esquisser un semblant de preuve. Il est à notre sens une objection autrement forte : nous voulons parler de l'opposition très vive que font au système allemand les représentants attitrés de l'agriculture française. Préjugé ou non, c'est là un fait qui doit s'imposer à l'attention du législateur, bien placé pour savoir si, dans un intérêt supérieur, il est permis ou non d'aller contre le sentiment unanime de nos agriculteurs.

Vu :

Le Président de la thèse,
CAUWÈS.

Vu :

Le Doyen,
GLASSON.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

BIBLIOGRAPHIE

Spéciale des Accidents du Travail agricole

ZELLER, D^r W. Das Reichsgesetz, betreffend die Unfall- und Krankenversicherung der in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben beschäftigten Personen. Nördlingen, 1886.

FÆRSTER, Oskar. Darstellung des Gesetzes, die Unfall- und Krankenversicherung der in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben beschäftigten Personen, betr. vom 5 mai 1886. Weimar, 1886.

LANGE, D^r E. Reichsgesetz, betreffend die Unfall- und Krankenversicherung der in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben beschäftigten Arbeiter. Berlin, 1886.

KLETTE, Oskar. Die Stellung der in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben beschäftigten Personen zu der reichsgesetzlichen Versicherung. Dresden, 1886.

GRAEF, C. D^r. Reichsgesetz, betreffend die Unfall- und Krankenversicherung der in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben beschäftigten Personen. Ansbach, 1886.

- FULD, Dr. Ludwig. Reichsgesetz, betreffend die Unfall- und Krankenversicherung der in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben beschäftigten Personen. Berlin, 1886.
- ENGELMANN, Dr. Jul. Unfallversicherungsgesetz betreffend u. s. w. wie vorher (Separatabdruck aus der Gesetzgebung des Deutschen Reichs mit Erläuterungen) Erlangen, 1886.
- EBERTS, E. Gesetz, betreffend u. s. w. wie vorher. Frier, 1886.
- WOEDTKE, E. von. Unfallversicherung der in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben beschäftigten Personen. Nach dem Reichsgesetz vom 5 mai 1886. Berlin, 1886. 2 Auflage 1888.
- HAAGEN, G. Die land- und forstwirtschaftlichen Unfall- und Krankenversicherung in Württemberg. Mit Erläuterungen und einer Sammlung der wichtigsten Bescheide, Beschlüsse und Rekursentscheidungen des Reichs-Versicherungsamts. Föbingen, 1888.
- RUMPELT, Dr. jur. A. Unfall- und Krankenversicherung für Land- und Forstwirtschaft in Sachsen. Dresden, 1888.
- JUST. Die Unfallversicherung der in land und forstwirtschaftlichen Betrieben beschäftigten Personen nach Reichsgesetz vom 5 mai 1886. Berlin, 1888.
- GRAEF et FRUTZER, K. Das Reichsgesetz, betreffend u. s. w, wie vorher und das bayerische Ausführungsgesetz vom 5 April 1888. Ansbach, 1888.
- RASP, Karl. Die land- und forstwirtschaftliche Unfall- und Krankenversicherung nach dem Reichsgesetz vom 5 Mai 1886 und dem bayerischen Ausführungsgesetz vom 5 Mai 1888. Nördlingen, 1889.

ZELLER, Dr. W. Das Grossherzoglich Hessische Gesetz die Ausführung der Unfall- und Krankenversicherung der in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben beschäftigten Personen vom 4 Avril 1888. Nædlingen, 1889.

MEYER, Dr. Die land- und forstwirtschaftliche Unfallversicherung im Herzogthum Oldenburg. Oldenburg-1889.

SCHWARTZ, E. Leitfaden zur Handhabung des Unfallversicherungsgesetzes für die Vertrauensmänner und forstwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft für das Koenigreich Sachsen. Leipzig, 1889.

REGER, A. Grundzüge der land- und forstwirtschaftlichen Unfallversicherung. München, 1893.

Agrarkonferenz (Die) vom 28 mai bis 2 juin 1894. Berlin, 1894.

HANDBUCH der Unfallversicherung. Die Reichs- Unfallversicherungsgesetze, dargestellt von Mitgliedern des Reichs- Versicherungsamts. Zweite Auflage. Leipzig, 1897.

ERTL, Dr. Moriz. Das öesterreichische Unfallversicherungsgesetz. Die Genesis und die wesentlichen Bestimmungen desselben im Vergleiche mit der Unfallgesetzgebung anderer Staaten, insbesondere Deutschlands. Leipzig et Wien, 1887.

GESETZE und Verordnungen, betreffend die Unfall- und die Krankenversicherung der Arbeiter. Mit den wichtigsten einschlägigen Ministerial-Erlässen, den Musterstatuten und dem Entwurfe einer Geschäftsordnung für Bezirkskrankenkassen. Wien, 1890.

MANDL, D^r. Max. Gesetz vom 28 December 1887, betreffend die Unfallversicherung der Arbeiter. Wien, 1893.

GELLER, D^r Leo. Gesetz, betreffend die Unfallversicherung der Arbeiter. Mit Erläuterungen aus den Materialien. Wien, 1888.

MANDL, D^r. Max. Gesetz vom 20 Juli 1894, betreffend die Ausdehnung der Unfallversicherung. Wien, 1894.

BELLOM (Maurice). Les Lois d'Assurances ouvrières à l'Etranger. Paris, 1895.

BLONDEL (Georges). Etudes sur les populations rurales de l'Allemagne et la Crise agraire. Paris, 1897.

Congrès national des Syndicats agricoles tenu à Orléans. Compte-rendu des Séances. Orléans, 1897.

GLAS (Joseph). Simples Notes sur les Assurances contre les Accidents agricoles. Lyon, 1896.

Office du Travail. Etudes sur les derniers résultats des Assurances sociales en Allemagne et en Autriche. Paris, 1894.

SAUVAIRE-JOURDAN (F). De l'assurance obligatoire contre les accidents de travail en Allemagne.

TARBOURIECH. La Responsabilité des Accidents dont les Ouvriers sont victimes dans leur travail. Paris, 1896.

Commissione d'inchesta (Relazioni Delle).--Gli infortuni del lavoro nel 1883 e 1884 et la responsabilita degli imprenditori. Milan, 1885.

PÉRIODIQUES

Amtliche Nachrichten des Reichs-Versicherungsamts.

Centralblatt für die land- und forswirtschaftliche Unfallversicherung im deutschen Reiche. Organ für die Land- und forstwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften, deren Sektionen und Schiedsgerichte.

Drucksachen.

Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft.

Mülhauser Volksblatt.

Reichsgesetzblatt.

Reichstagsverhandlungen.

Amtliche Nachrichten des k. k. Ministeriums des Innern, betreffend die Unfallversicherung und die Krankenversicherung der Arbeiter.

Annuaire de législation étrangère.

Bulletin du Comité permanent du Congrès des Accidents du travail.

Bulletin de la Société des Agriculteurs de France.

Bulletin de l'Union du Centre des Syndicats agricoles et Viticoles.

Bulletin de l'Union du Sud-Est des Syndicats agricoles.

Bulletin de la Société de législation comparée.

*Congrès international des Accidents du travail. Rapports
et Procès-verbaux.*

Journal Officiel.

Bulletin du Conseil supérieur de l'Agriculture de Belgique.

Bulletin de la Société scientifique de Bruxelles.

Corporation agricole (La). Organes des Syndicats belges.

Journal de la Société centrale d'Agriculture de Belgique.

*Journal de la Société royale agricole de l'est de la Bel-
gique.*

TABLE DES MATIÈRES

Introduction

	Pages
I.—ÉTAT DE LA QUESTION DES ACCIDENTS DU TRAVAIL AGRICOLE DANS LES DIVERS PAYS.	1
§ I ^{er} . — Notions sommaires sur le problème des Accident professionnels en général ; son origine. — Position de question à l'égard de l'Agriculture	1
§ II. — Projets et essais de réformes	18
Agriculture	28
II.— GÉNÉRALITÉS SUR LES SOLUTIONS ALLEMANDE ET AUTRICHIENNE DE LA QUESTION DES ACCIDENTS DU TRAVAIL AGRICOLE	30
§ I ^{er} . — Historique.	30
§ II. — Justification d'une étude à part pour la branche des assurances contre les acci- dents du travail agricole.	33
§ III. — Objet précis et intérêt pratique de ce travail	34
§ IV. — Méthode	36

CHAPITRE 1^{er}

Caractères des Assurances.

§ 1 ^{er} . — Assurance obligatoire et Assurance facultative.	38
§ II. — Zwangskasse	45
§ III. — Assurances de droit public.	46
§ IV. — Assurance et assistance	50
§ V. — Assurances ouvrières	52
§ VI. — Assurances sociales	53

CHAPITRE II

Organes des Assurances

§ 1 ^{er} . — Allemagne.	54
1 ^{er} Analyse de la législation	54
I. Législation d'Empire	55
A. Institution.	56
Modifications à la constitution des corporations	61
B. Composition	62
C. Dissolution	68
II. Législations d'Etats	70
A. Droits relatifs à l'organisation des corporations	72
B. Faculté d'assurer les exploita- tions d'un Etat à une corpora- tions d'un autre Etat.	78
III. Dispositions statutaires	81
2 ^{er} Etude de la nature et du rôle des corpora- tions	84
§ II. — Autriche	90
§ III. — Comparaison	93

CHAPITRE III

Les Bénéficiaires des Assurances

§ Ier. — Les bénéficiaires de l'assurance obligatoire	96
1 ^{ent} Allemagne.	96
2 ^{ent} Autriche	112
§ II. — Ceux qui sont soumis à l'assurance facultative	117
1 ^{ent} Allemagne.	117
2 ^{ent} Autriche	119

CHAPITRE IV

Objet des Assurances

§ Ier. — Risque couvert par les Assurances	122
§ II. — Droit des assurés en cas d'accident indemnifiable	132
1 ^{ent} Allemagne.	132
2 ^{ent} Autriche	137
§ III. — Fixation et allocation des indemnités	139
1 ^{ent} Allemagne.	139
2 ^{ent} Autriche	141

CHAPITRE V

Administration des Assurances

§ Ier. — Allemagne.	143
1 ^{ent} Organes directeurs	144
A. Comité de corporation	144

B. Assemblée générale	145
C. Comités et assemblées de sections	150
2 ^{ent} Agents subalternes d'exécution	150
3 ^{ent} Autorités de surveillance	152
A. Office impérial.	153
B. Office d'Etat	157
L'autonomie corporative. — Restrictions	159
§ II. — Organisation administrative des Etablissements régionaux mixtes	162
1 ^{ent} Organes directeurs.	162
A. Comité directeur.	162
B. Commission administrative	165
2 ^{ent} Agents subalternes d'exécution	166
3 ^{ent} Autorités de surveillance	166

CHAPITRE VI.

Régime financier des assurances

§ I ^{er} . — Description du mécanisme financier.	168
1 ^{ent} Composition de la répartition et de la capitalisation.	169
2 ^{ent} Constitution de fonds de réserve	175
1 ^{ent} Allemagne	175
A. Leur rôle	175
B. Leur nature	180
C. Leur caractère facultatif	183
D. Montant et constitution.	200
2 ^{ent} Autriche.	204
§ II. — Mode de détermination de la contribution aux charges.	205
1 ^{ent} Bases contributives admises en Allemagne	205
A. Historique	205
B. Système de la valeur du travail	213
C. Système des impôts directs.	220

D. Dispositions communes.	232
E. Comparaison. — Autres régimes propres à l'agriculture	251
2 ^{ent} Base contributive adoptée en Autriche. . .	259
§ III. — Perception des contributions d'assurance . .	262
1 ^{ent} En Allemagne	262
2 ^{ent} En Autriche	263

CHAPITRE VII

Juridictions d'assurances

§ I ^{er} . — Allemagne.	268
1 ^{ent} Juridictions ordinaires.	268
• Tribunal arbitral.	268
Offices impérial et d'États	276
2 ^{ent} Juridiction spéciale.	276
§ II. — Autriche	277

CHAPITRE VIII

Résultats et critiques d'ensemble des assurances

§ I ^{er} . — Reproches adressés aux assurances.	280
1 ^{ent} Lourdes charges financières pesant de ce chef sur l'agriculture	281
2 ^{ent} Frais d'administration excessifs.	289
3 ^{ent} Augmentation des accidents	291
4 ^{ent} Nombreux procès	296
5 ^{ent} Répercussion fâcheuse sur les rapports sociaux.	297
6 ^{ent} Défaveur des intéressés	300

§ II. — Tableau des bienfaits des assurances . . .	303
1 ^{er} Généralisation de l'assurance-accidents . . .	303
2 ^{er} Prévention des accidents	304
§ III. — Bilan des assurances	307

Appendice

L'expérience des assurances allemandes et autrichiennes au service des Etats étrangers.	310
Bibliographie spéciale des accidents du travail agricole	313

REIMS.—IMPRIMERIE A. GOBERT, RUE ROBERT-DE-COUCY, 4
